ESCOLA DE COMANDO E
ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

CURSO DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E ALTA ADMINISTRAÇÃO DO EXÉRCITO

ENSINO A DISTÂNCIA

CPEAEx / EAD - II

MARCOS HENRIQUE C. CÔRTES

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Vol. 2

2005

Sumário

Unidade III

Relações Econômicas Internacionais Pós-Guerra Fria

Nesta Unidade serão destacadas as principais características do relacionamento internacional no âmbito econômico. Seria debate puramente acadêmico tentar estabelecer nexo de causa e efeito entre as transformações político-militares decorrentes do fim da Guerra Fria e as mudanças que se observam no contexto especificamente econômico. A meu ver, basta assinalar que, eliminada a distorção que o enfrentamento bipolar criara no período 1945-90, a atuação da superpotência e das duas megapotências se desenvolve precipuamente na consecução de seus objetivos econômicos. Por isso mesmo, aliás, eles são denominados Centros de Poder Econômico (CPEs).

Vamos examinar quais são as formas prováveis por que evoluirá a interação econômica mundial, situada entre as duas hipóteses diametralmente opostas da plena liberalização do intercâmbio econômico-comercial mundial ou da divisão do mundo em blocos econômicos fechados.

1. A Dinâmica Econômica no Limiar do Século XXI

A guerra de 1914-18 foi, na época, chamada de "A Grande Guerra" pelo número de contendores que se aliaram ou alinharam de ambos os lados. Não tinha, entretanto, amplitude verdadeiramente mundial, que só ocorreu no conflito de 1939-45. Por extensão e porque se considerava haver a Alemanha iniciado ambas (o que pode ser objeto de intermináveis discussões) passou-se a falar em I e II Guerras Mundiais. De fato, no período 1939-45 deu-se a globalização do conflito armado. Uma das características dessa globalização foi a mobilização dos diferentes setores econômicos a nível mundial. No pós-guerra e com a instauração, pouco depois, da Guerra Fria, os enfrentamentos econômicos ficaram, como já se viu, subordinados aos ditames do enfrentamento ideológico das duas superpotências.

Para reorganizar a economia mundial, em 1945 realizou-se uma conferência em Bretton Woods na qual se aprovaram vários acordos. Assim foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial) e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*). Este último seria apenas a etapa preliminar da pretendida Organização Internacional do Comércio, mas continuou operando como verdadeiro organismo internacional até 1995, quando finalmente foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC).

A guerra de 1914-18 foi, na época, chamada de "A Grande Guerra" pelo número de contendores que se aliaram ou alinharam de ambos os lados.

Os três organismos oriundos de Bretton Woods foram tendo sua finalidade inicial alterada em função dos

objetivos político-militares da "aliança ocidental" no confronto com o "bloco socialista". Reflexo dessa orientação foram, aliás, as controvérsias apaixonadas que se produziram em muitos países, dentre eles o Brasil, em torno de decisões adotadas por essas instituições, em especial o FMI.

A revolução em quatro áreas – telecomunicações, logística, materiais sintéticos e informática – permitiu radical reformulação de técnicas de produção e de comercialização.

Agora, com as modificações do panorama geoestratégico mundial produzidas pelo fim da Guerra Fria e após a implosão da URSS, restabelece-se o formato clássico dos enfrentamentos internacionais, isto é, seu condicionamento por interesses econômicos contrapostos. Há, porém, grande diferença entre o atual e os exemplos históricos de guerra econômica: a virtual globalização dos enfrentamentos.

A revolução em quatro áreas telecomunicações, logística, materiais sintéticos e informática permitiu radical reformulação de técnicas de produção e de comercialização. Estabeleceu-se assim demanda de insumos em escala mundial, com o correspondente desenvolvimento de um mercado mundial de capitais e a possibilidade de acesso a todos os mercados. Coerentemente, algumas grandes empresas, em determinados países, entraram em processo de crescimento que as transformou em multinacionais, cujas características são bem conhecidas. Algumas delas passaram a ser "empresas globais", isto é, estão presentes em praticamente todos os países do planeta.

Na etapa pós-1990, com o restabelecimento da normalidade geopolítica, as diretrizes das empresas globais e dos CPEs onde têm sua "sede principal" tenderão cada vez mais a coincidir. Essa circunstância empresta maior vigor ao processo de globalização, multiplicando de

modo exponencial seus efeitos sobre a economia de todos os países, especialmente aqueles que não tiverem condições efetivas de atuar no processo, sendo apenas objetos do mesmo.

2. A Terceira Revolução Industrial

Já há algum tempo firmou-se a percepção de que estamos vivendo a "Terceira Revolução Industrial", também chamada de "Era Pós-Industrial". Entretanto, mesmo nos países mais avançados em ciência e tecnologia, autoridades, indivíduos e entidades ainda resistem muitas vezes inconscientemente a mudanças nos modos de comportar-se, especialmente no ambiente de trabalho. Nos países do chamado "Terceiro Mundo" a lentidão em atualizar-se científica e tecnologicamente é alarmante.

Dada a velocidade com que esses avanços se sucedem, os países, as instituições públicas e privadas, os meios empresariais, os segmentos sociais e, em última análise, os cidadãos que não se empenharem ou não conseguirem pelo menos acompanhar esse ritmo inevitavelmente ficarão marginalizados.

É importante destacar as características essenciais dessa Terceira Revolução Industrial.

1. Na produção industrial o insumo básico principal deixou de ser a matéria-prima e passou a ser a inteligência humana. Considera-se

Já há algum tempo firmou-se a percepção de que estamos vivendo a "Terceira Revolução Industrial", também chamada de "Era Pós-Industrial".

que as sete indústrias-chaves das próximas décadas serão: microeletrônica, biotecnologia, tecnologias de materiais novos, aviação civil, telecomunicações, máquinas-ferramentas robotizadas e computadores e seus programas. Neste contexto é interessante refletir sobre a previsão feita (em Fev/95, à revista TIME) por Carlo de Benedetti, Presidente da Olivetti: "As verdadeiras matérias-primas das economias do futuro não serão petróleo ou aço, mas sim cérebros, conhecimento e aptidões. Isso significa que devemos evitar criar barreiras. Não se podem deter idéias com barreiras artificiais."

2. A prioridade para pesquisa e desenvolvimento (P&D) passou de produtos novos para processos (produtivos) novos. Deve-se sublinhar o fato de que, de forma geral, enquanto as empresas norte-americanas dedicam dois terços de seus investimentos em P&D para produtos novos e um terço para processos novos, no Japão e na Alemanha a proporção é exatamente inversa.
3. Vai aumentando cada vez mais a interação entre os setores secundário (processamento) e terciário (serviços), fazendo com que também para este último as tecnologias de ponta sejam indispensáveis. Em conseqüência, a maioria das empresas de serviços se transformará em indústrias de processamento de alta tecnologia.
4. A mão-de-obra será menor em quantidade, mas terá muito maior grau de instrução. Isso irá mudar o perfil individual das pessoas diretamente envolvidas com a produção, com reflexos ainda imprevisíveis em termos políticos e sociais.
5. Os dirigentes de empresas precisarão ter muito maior conhecimento tecnológico para que possam orientar suas atividades no rumo da

maior competitividade. Também aqui é diametralmente inversa a proporção nos Estados Unidos de um lado e no Japão e Alemanha do outro: 30% dos *Chief Executive Officers* (CEOs) norte-americanos têm boa base de conhecimentos tecnológicos, enquanto no caso dos japoneses e alemães essa percentagem é de 70%.

Da mesma forma que a globalização pela ciência e pela tecnologia deu nova feição à globalização dos processos econômicos, os atrasos naquele campo terão imediatos reflexos neste último.

Da mesma forma que a globalização pela ciência e pela tecnologia deu nova feição à globalização dos processos econômicos, os atrasos naquele campo terão imediatos reflexos neste último. Aliás, não é por acaso que, em estudos geopolíticos, às tradicionais quatro expressões do Poder Nacional (Política, Econômica, Militar e Psicossocial) foi acrescentada uma quinta: Ciência e Tecnologia. Pode-se, aliás, considerar que a base cratológica do Estado abrange atualmente junto com os elementos clássicos de território, população, recursos naturais e recursos financeiros o **saber**, isto é, o somatório de conhecimento e inteligência.

Para os países em vias de industrialização as dificuldades passaram assim a ser muito maiores pois, à limitação que já sofriam da insuficiência de capitais para investimentos (tanto produtivos como nos setores de pesquisa e desenvolvimento), vem agora juntar-se a dos níveis ou padrões insuficientes de educação e treinamento. Além disso, a insuficiência de capitais para investimentos é agravada pela necessidade de alocação de recursos muito maiores aos setores de ensino e pesquisa. A título ilustrativo, ressalto que, de todos os trabalhos publica-

dos no mundo sobre temas de ciência e tecnologia, apenas 1,8% correspondem à América Latina, sendo que deste total o Brasil responde por 35%, ou seja, 0,63% do total mundial.

No que se refere a investimentos em ciência e tecnologia, nos CPEs 18% provêm do setor público e 82% do setor privado, enquanto nos países em desenvolvimento a proporção é inversa.

O volume da mão-de-obra não-qualificada multiplica de forma desproporcional a improdutividade da economia respectiva. Assim, não só se neutraliza a vantagem relativa de que desfrutavam anteriormente os países menos desenvolvidos por terem mão-de-obra mais barata, como se reduz sua competitividade internacional de forma geral, pois a MDO desprovida do nível mínimo necessário de conhecimento tecnológico passa a ser oneroso peso morto.

A conjugação da escassez de recursos adequados com a velocidade dos avanços científico-tecnológicos aplicados na atividade econômica faz aumentar em progressão geométrica o distanciamento entre os países em vias de desenvolvimento e os países tecnologicamente atualizados.

3. Globalização

Antes de tratar especificamente da globalização, acho útil destacar uma circunstância que tem grande importância para a evolução do panorama geoestratégico do início do Século XXI. Durante a Guerra Fria, muitas vezes os objetivos estratégicos das grandes empresas não eram compatíveis com os dos centros de poder onde tinham suas sedes. Isso se dava porque (vide Unidade II) os dois blocos contrapostos sacri-

ficavam seus respectivos interesses econômicos em favor de vantagens político-militares, enquanto as empresas mantinham a primazia do interesse econômico. Com a mudança do fulcro dos objetivos estratégicos que se deu após 1990, passou a haver uma coincidência quase constante dos objetivos estratégicos das grandes empresas e de seus respectivos CPEs.

De forma predominante, nota-se uma tendência a interpretar o processo da globalização como uma espécie de fenômeno econômico de comportamento autônomo.

Outra circunstância fundamental que caracteriza a dinâmica econômica atual é a de que a liberalização do comércio internacional, insistentemente apregoada e em nome da qual os CPEs exercem pressões sobre os demais países, não passa de retórica. Na realidade, os fatos demonstram que o comércio internacional é gerenciado pelos CPEs, através de providências internas e pela manipulação dos mecanismos multilaterais (como a OMC).

É interessante observar como é difícil encontrar definições de globalização que atendam às exigências do rigor científico. Seja esse fato proposital ou não, a conseqüência é que os debates em torno dela são confusos e difusos, com tendência a assumirem feições demasiado técnicas num sentido econômico ou demasiado emocionais em termos políticos. Nenhuma dessas tendências convém aos países que, inexoravelmente, sofrerão os efeitos negativos da globalização e, mais ainda, aos que podem pretender vir a participar ativamente dela a fim de resguardar seus interesses nacionais. Por isso entendo necessário que busquemos conceituar com clareza e amplitude o que é de fato a globalização.

De forma predominante, nota-se uma tendência a interpretar o processo da globalização como uma espécie de fenômeno econômico de

comportamento autônomo. Procura-se também apresentá-lo como inevitável e irresistível. Alguns tentam dar-lhe contornos benéficos, enquanto outros alertam para os perigos a ele inerentes.

Não vou tentar reproduzir aqui as "definições" que surgiram em função dessas interpretações diversas. Prefiro deixar ao leitor a possibilidade de cotejar com aquela ou aquelas que até agora lhe tenham parecido mais corretas a conceituação seguinte:

A **Globalização** é o processo decorrente do conjunto de Políticas e Estratégias dos Centros de Poder Econômico que visam a ampliar e aprofundar sua capacidade de conduzir o relacionamento internacional, em todos os seus aspectos, para a satisfação plena dos seus Objetivos Nacionais.

Por essa conceituação fica evidenciada a grande diferença entre o comportamento normal de qualquer Estado-Nação no cenário internacional e a conduta empreendida pelos CPEs. Essa diferença está sintetizada no verbo "conduzir".

De fato, historicamente, qualquer Nação busca auferir, através da sua interação no âmbito internacional, elementos adicionais para a consecução dos seus Objetivos Nacionais. Entretanto, por diferentes razões (que não cabe examinar aqui), elas não buscam dominar a dinâmica do comportamento internacional de todas as demais Nações.

As radicais mudanças dos quadros geopolítico e geoestratégico no mundo pós-1990, contudo, levaram os três CPEs a vislumbrar a perspectiva de efetivamente "conduzir" o relacionamento internacional em seu próprio benefício, com o inevitável prejuízo individual do Poder Nacional dos demais Estados. É justamente essa última característica que torna o processo da globalização pernicioso para a grande maioria dos países.

A participação **ativa** de um Estado-Nação no processo de globalização depende de vários fatores, muitos deles não diretamente vinculados às atividades econômicas propriamente ditas. Os EUA são, inegavelmente, o principal ator no cenário da globalização. São também os maiores interessados na sua propagação acelerada. Por conseguinte, acho muito útil apresentar sucintamente uma análise da política empresarial norte-americana que aponta os requisitos essenciais para a participação ativa nesse processo.

Os EUA são, inegavelmente, o principal ator no cenário da globalização.

a) O livre acesso de sua população à informação e a quaisquer mercados do mundo. Isso implica a liberdade do cidadão assegurada ou permitida pelo regime político em seu país e também a possibilidade de desfrutar desse acesso em função de nível econômico e tecnologias disponíveis.

b) O grau de proteção da propriedade física e intelectual, ou seja, a eficácia da legislação local sobre patentes e direitos autorais. Evidentemente, na defesa de seus próprios interesses, os países em que é mais intensa a invenção, o patenteamento e a produção de novos bens, tanto físicos como intelectuais, se empenham pela adoção universal das normas legais que os protegem do uso não-autorizado. Portanto, os países em que essas normas forem insuficientes sofrerão pressões e sanções aplicadas pelos primeiros.

c) A liberdade de expressão e de associação é vista aqui como garantia de que serão abandonadas normas com que muitos países buscam preservar segmentos de sua vida econômica e cultural da influência ou predomínio de “produtos” originados nos centros de poder.

d) Mesmo nos países em que existe um sistema democrático, é preciso que o governo tenha de fato alto grau de legitimidade. Ou seja, a mera vitória eleitoral, obtida pela fraude ou por alianças duvidosas, não habilitará o país em questão a integrar-se à economia mundial.

e) O povo precisa ter grau razoável de instrução, o que significa muito mais do que apenas bons índices nacionais de alfabetização. Não basta saber ler e sim é preciso saber escolher o que se lê. Exemplificando com a informática, pode-se dizer que mais importante do que o número de computadores pessoais é a utilização que seus donos lhes dão.

f) A vida sócio-política precisa estar bem regida por normas legais eficazes. Em outras palavras, é fundamental que os poderes do Estado sejam eficientes, com elevados graus de transparência e honestidade. As fachadas democráticas, que servem a interesses de grupos nacionais e estrangeiros, inviabilizam a conduta realmente independente no âmbito internacional.

Uma das facetas mais características da globalização é a chamada "liberalização" da economia. Na maioria dos países em desenvolvimento, isso implica a privatização das empresas estatais e para-estatais. A maneira de efetuar essa privatização varia bastante, tanto em função da legislação específica existente em cada país como do cuidado que cada governo tenha para evitar que parcelas importantes do patrimônio nacional passem para grupos estrangeiros. Em qualquer hipótese, essa privatização

Uma das facetas mais características da globalização é a chamada "liberalização" da economia.

necessariamente acarreta, para o país em pauta, grandes riscos, que apresento a seguir.

- Geralmente, as empresas estatais e para-estatais foram criadas para atuar em setores chaves da economia, pelos quais as empresas particulares, em função de seu objetivo precípuo do lucro, não se sentiam atraídas ou nos quais não operariam de modo consentâneo com os interesses nacionais. Por conseguinte, a menos que se adotem normas e mecanismos muito eficazes de supervisão e controle final, o Estado deixará de prover uma legítima proteção estratégica desses setores.
- As características de debilidade econômica relativa que inibem a participação ativa de certos Estados na globalização quase sempre implicam a impossibilidade dos seus grupos privados competirem com êxito nas operações de privatização. Conseqüentemente, a alienação das empresas estatais acarreta a desnacionalização de setores significativos da economia do país.
- A privatização significa que o Estado deixa de poder controlar os rumos, o ritmo e o volume de investimentos em P&D em muitos setores estratégicos da economia nacional. A atuação das empresas privatizadas, sobretudo se tiverem passado para mãos estrangeiras, independerá de quaisquer linhas que venham a ser desejadas em termos de planejamento nacional. Em muitos casos, aliás, essa atuação poderá ser diretamente prejudicial para a implementação dessas linhas.
- Existe normalmente a premissa de que as empresas estatais padecem de inchaços perniciosos em seus quadros de pessoal, mercê de pressões político-partidárias. Por isso é aceita como natural e

justificada a dispensa de números consideráveis de empregados, especialmente nos níveis de menor qualificação profissional. Entretanto, a experiência tem demonstrado que os novos donos (sobretudo quando são estrangeiros), passada uma fase inicial de adaptação ao meio local, logo começam a substituir os ocupantes dos empregos melhor remunerados com elementos provenientes de sua matriz.

Os defeitos da vida sócio-política do país em pauta, que usualmente levavam à ineficiência de empresas estatais, não desaparecem com a privatização. Como os novos donos dessas empresas representam grupos empresariais poderosos, o país passa a ficar ainda mais vulnerável a práticas corruptoras, inclusive no que se refere à atuação das agências que terão sido criadas para fiscalizar o comportamento das empresas privatizadas.[1]

4. Regionalização

Alguns comentários e análises sobre a evolução da conjuntura econômica mundial nas últimas décadas tendem a tratar como processos simultâneos mas independentes a globalização da economia mundial e a regionalização através da formação de "blocos econômicos". Na realidade, o processo de "bloquismo" iniciou-se muito antes do de globalização, mas era profundamente influenciado pelo contexto maior da Guerra Fria. Com o fim desta, porém, o antigo "bloquismo" assumiu

---

[1] Na próxima unidade analiso brevemente os efeitos concretos do programa de desestatização da economia brasileira nos últimos anos.

sua feição atual, melhor caracterizada como regionalização. Esse processo não se contrapõe nem se choca com o da globalização. Ele pode mesmo ser visto como sendo apenas uma etapa da própria globalização, por três razões principais, a saber:

Regionalização – processo de formação de blocos econômicos regionais que visam a criar melhores condições de competição no relacionamento econômico internacional.

- dois dos maiores Blocos Econômicos Regionais (BERs) são efetivamente dirigidos por dois dos três CPEs (o NAFTA e a UE);
- os três CPEs participam ativamente de vários outros BERs (sob diferentes modalidades do ponto de vista formal), devendo-se destacar especialmente a APEC e a ASEAN, e
- os BERs menores tenderão inevitavelmente a serem "absorvidos" por BERs maiores ou a "aderir" a eles (vide o que está ocorrendo no hemisfério americano).

De qualquer modo, penso que se pode definir regionalização como sendo o processo de formação de blocos econômicos regionais que visam a criar melhores condições de competição no relacionamento econômico internacional, podendo também buscar coordenação ou integração em outros aspectos das relações entre Estados-Nações.

A parte final dessa conceituação nos sugere a distinção entre diversos tipos de BERs. Essa tipologia decorre geralmente dos objetivos precípuos para a criação de cada um deles, mas surge também em função de aspectos evolutivos não previstos inicialmente. Por isso mesmo, a classificação que se segue não deve ser vista como estática ou imutável.

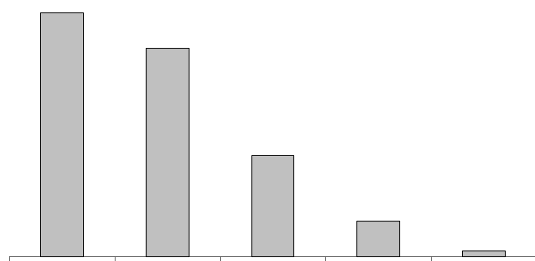
Alguns BERs, embora sem descartar a eventual evolução para um mercado comum, se destinam apenas a propiciar a coordenação das políticas econômicas e comerciais de seus membros. O melhor exemplo desses BERs **coordenadores econômico-comerciais** é a *Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC*. A Associação Latino-Americana de Integração – ALADI (tal como sua antecessora, a ALALC), apesar do termo adotado no seu nome oficial, não vai além de ações coordenadoras e, mesmo essas, de eficácia reduzida. Se chegarem a bom termo, as atuais conversações entre o NAFTA e a UE criarão um BER dessa categoria, provisoriamente denominado de *Trans-Atlantic Free Trade Area – TAFTA*.

A modalidade mais difundida é a dos BERs **comunitários econômico-comerciais**, cuja meta é a adoção de normas que levem ao estabelecimento de um mercado comum. O acordo celebrado entre Austrália e Nova Zelândia, intitulado *Closer Economic Relations – CER*, o tratado do Mercado Comum Centro-Americano – MCCA e a COMUNIDADE ANDINA (designação atual do antigo Pacto Andino) se enquadram nesse tipo.

Uma quarta modalidade é a dos BERs **comunitários amplos**, ou seja, os que visam a levar os benefícios de um mercado comunitário a outros setores da atividade econômica na sua acepção mais ampla. Como resultado dessa ampliação, cria-se uma tendência integracionista em outras Expressões do Poder Nacional. Essa evolução é mais visível *na Association of South-East Asian Nations - ASEAN*, mas está presente também no *North American Free Trade Agreement – NAFTA*, no *Caribbean Community and Common Market – CARICOM*, e no MERCOSUL. Os projetos da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA e da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA se enquadrarão nessa categoria.

Por último, há os BERs **integracionistas**. Como seu nome ressalta, perseguem o objetivo muito mais ambicioso de conduzir à plena integração de seus membros em todos os âmbitos de atuação. Talvez seja até impróprio considerá-los como bloco econômico regional, já que o grau de integração a que pretendem chegar mais assemelha a uma confederação de Estados-Nações. A União Européia – UE é o mais notável desse tipo.

A atuação dos BERs no relacionamento econômico mundial depende de vários fatores. Como o grau de coordenação política interna varia entre todos eles, é difícil determinar com exatidão essa capacidade de ação. Para isso tomam-se diversos parâmetros de aferição. A título de exemplo, comparemos a participação (em termos percentuais) de alguns dos principais BERs no comércio mundial[2]:



Esses dados ajudam a entender as normas e as decisões que determinam as principais linhas e maneiras pelas quais se vem desenvolvendo a globalização. A ínfima participação do MERCOSUL, por exem-

[2] Os dados utilizados são de 1996/97, mas as percentagens indicadas se mantêm mais ou menos iguais atualmente.

plo, serve de confirmação adicional da necessidade de sua ampliação regional (através da ALCSA, a meu ver) para que possa adquirir massa crítica que capacite os países membros a negociar com alguma credibilidade melhores modos de lograr uma inserção ativa no processo de globalização.

A Grã-Bretanha montou uma entidade rival, a Área Européia de Livre Comércio – AELC, com outros seis países: Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia, Irlanda e Islândia.

Vamos então examinar sucintamente os principais BERs de relevância, direta ou indireta, para o Brasil.

O estado de devastação da Europa no final da II Guerra Mundial e o rápido surgimento da ameaça de invasão armada soviética criaram as condições para que estadistas do porte de George Marshall, Jean Monnet e Konrad Adenauer desenhassem esquemas de colaboração integracionista para transformar aqueles cenários desastrosos. Um desses esquemas foi a Comunidade do Carvão e do Aço, formada em torno dos inimigos da véspera, França e Alemanha Ocidental. A partir dela foram conduzidas as conversações que culminaram com a assinatura, em 1956, do Tratado de Roma, que criou o Mercado Comum Europeu (França, República Federal da Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo).

A Grã-Bretanha, seguindo sua concepção estratégica de séculos, não só recusou-se a integrar o MCE como logo montou uma entidade rival, a Área Européia de Livre Comércio – AELC, com outros seis países: Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia, Irlanda e Islândia.

Entretanto, a pujança da recuperação econômica da Alemanha e da França deu enorme ímpeto ao MCE e a Grã-Bretanha acabou se

rendendo à realidade aderindo em 1973, junto com os demais membros da AELC, ao Tratado de Roma.

A partir de então, foram sendo negociadas e adotadas normas para implementar a integração dos membros comunitários em todos os aspectos. No contexto da Guerra Fria, o processo de integração européia ocidental era o complemento econômico do mecanismo militar da OTAN. Com o desaparecimento da URSS e do Pacto de Varsóvia, essa integração deixou de ser meio para atingir um objetivo e tornou-se um fim em si mesma. Em conseqüência, acentuaram-se (ou tornaram-se mais visíveis) as diversidades de motivações dos atuais integrantes da União Européia para desejar a admissão de novos membros. A necessidade de absorver as economias da Europa Central e Oriental criou enorme pressão sobre os membros da UE, muito especialmente para a antiga República Federal da Alemanha no esforço de integração plena da destroçada economia da ex-República Democrática Alemã numa Alemanha "re"unificada[3]. Até iniciar-se a reunificação alemã, o Governo alemão-ocidental havia procurado conter o ritmo de crescimento econômico da República Federal da Alemanha, a fim de evitar maior influxo de imigrantes que seriam requeridos como mão-de-obra suplementar (gästarbeiter). Uma vez começado o processo de reunificação, aquela diretriz teve de ser invertida diametralmente, para rapidamente elevar o padrão de vida da economia da ex-República Democrática Alemã e evitar maciça migração populacional para a parte ocidental da "nova" Alemanha.

3 A preocupação de Bonn por evitar o termo "reunificação", insistindo por "unificação", tem duas explicações: para não reacender as memórias do III Reich, e, menos perceptível, porque a verdadeira reunificação, no entendimento "secreto" alemão, só se dará com a recuperação dos territórios a leste da linha (dos rios) Oder-Neisse.

A União Européia (UE)[4] está atualmente composta por 25 países membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia. Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Rep. Checa e Suécia.

Há dois outros grupos de países que poderão vir a ingressar na UE, a saber:

- Suíça e Turquia, que já formalizaram seu pedido de ingresso; a entrada da Noruega ainda depende, para se efetivar, do resultado de novo plebiscito a ser realizado dentro em breve[5];
- Albânia, bulgária e Romênia, que consideram seu ingresso como objetivo de médio prazo.

Presentemente, persiste a incógnita sobre os limites desse processo "generoso" de recuperação das economias obsoletas das Europas Central e Oriental. Mais ainda, é difícil estimar quando chegará a vez das ex-repúblicas soviéticas européias, especialmente a Bielo-Rússia, a Ucrânia e a própria Federação Russa. Convém apenas assinalar aqui que a ajuda econômico-financeira que os Estados Unidos vêm-se empenhando por dar a esses três países, embora a curto prazo vise a reforçar a posição de suas lideranças "democráticas" diante de opositores "autoritários", a médio e longo prazo tem por finalidade evitar que esses países gravitem com demasiada rapidez para a órbita da União Européia.

---

[4] A União Européia é também examinada na Unidade III – Relações Econômicas Internacionais Pós-Guerra Fria.

[5] O eventual ingresso da Suíça está atualmente suspenso, devido ao resultado negativo de plebiscito submetendo à consideração nacional a iniciativa do governo federal. A admissão da Turquia continua bloqueada pela Grécia em conseqüência

Essa problemática é tornada ainda mais complexa pelo inegável aumento do poder da Alemanha em relação aos demais membros da UE. De forma ominosa, já se pode perceber o delineamento de posições muito parecidas com as que caracterizaram o quadro geopolítico europeu na metade da década de 30. Na consolidação da hegemonia germânica reside a chave do futuro desempenho da UE como centro de poder na etapa histórica recém-iniciada.[6]

Pelo Tratado de Maastricht (1992) foi criada a Unidade Monetária Européia (UME), denominada "Euro". Ela já vigora em 12 dos 25 países membros da UE. Só ainda não a adotaram a Grã-Bretanha, a Dinamarca e a Suécia, embora possa-se considerar que o farão em prazo médio.

Os países da "zona do Euro" respondem por 19,4% do PIB mundial, comparando-se favoravelmente com os 19,6% detidos pelos EUA e os 7,7% do Japão. Além disso, a adoção dessa moeda única representa

---

[6] Convém observar que existe pressão de alguns dos membros da UE, principalmente os "mediterrâneos", no sentido de reduzir a ênfase que vem sendo atribuída aos esforços para a "atualização" das economias da Europa Central e Oriental a fim de poder-se dedicar mais recursos ao "auxílio desenvolvimentista" para os países da África Setentrional. Essa pressão decorre de duas preocupações distintas: (a) o aumento do poder relativo da Alemanha em decorrência do processo de absorção das economias do leste europeu e (b) o perigo crescente de tomada do poder nos países nor-africanos por grupos que pregam o fundamentalismo islâmico. Um primeiro resultado daquela pressão foi a convocação de conferência em 1995 para debater e adotar programas de auxílio (sob diferentes formas) aos países da África Setentrional. Há também que considerar as grandes dificuldades para acomodar, no âmbito da UE, os sentimentos "nacionalistas" dos seus membros. Um bom exemplo é o uso obrigatório de todos os idiomas oficiais nos documentos da UE: Antes da ampliação de 15 para 25 membros, já havia 12 idiomas oficiais, com o que as combinações possíveis de tradução somavam 132 por documento.

passo importantíssimo no sentido de completar uma das últimas etapas para que a UE se transforme virtualmente numa confederação de Estados-Nações.

Na consolidação da hegemonia germânica reside a chave do futuro desempenho da UE como centro de poder na etapa histórica recém-iniciada.

Mesmo antes de se chegar a essa formalização, os membros da UE conseguiram fazer reconhecer personalidade jurídica internacional à "comunidade européia", inclusive com poderes para emissão de passaporte e com reconhecimento diplomático pela maioria dos países "ocidentais", nos quais foram inclusive instaladas missões diplomáticas. Note-se que essa personalidade internacional não substituía nem reduzia a atuação plenamente soberana de cada país membro da "comunidade" no quadro das relações internacionais, e sim dava a esta um voto a mais, inclusive em muitos organismos multilaterais.

Sem evidentemente esgotar o amplo leque de exemplos, considere-se a maneira como a "comunidade européia" soube fazer valer seu efetivo Poder Nacional "coletivo" para impor aos demais países o ônus da sua "Política Agrícola Comum" (PAC), segundo a qual foi criado e se mantém até hoje vasto programa de subsídios ao setor agropecuário dos países membros, com vultosos prejuízos para as exportações primárias de inúmeros outros países. No campo interno, deve-se ressaltar o acatamento da assimetria dos setores agropecuários dos membros, refletida nas disparidades dos totais de subsídios recebidos por cada um deles (o maior recipiente é a França, com 10,38 bilhões de dólares em 1997, e o menor Luxemburgo, com 3 milhões de dólares).

Convém assinalar como os países membros da UE, em momento algum, descuraram do continuado fortalecimento da Expressão Mili-

tar do Poder Nacional de cada um, preservando desse modo sua capacidade de atuação efetiva no panorama mundial. Nesse sentido, observe-se que, dos 25 membros da UE, 15 são também membros da OTAN, o que acentua ainda mais o paralelismo dos processos de ampliação da UE e da OTAN. [Vide Unidade II]

Muito significativo nesse contexto foi o empenho da UE em dar ímpeto real à União Européia Ocidental (UEO)[7] e ao Eurocorpo[8], sinalizando uma clara intenção de conduzir à separação das forças armadas da UE das dos membros extra-continentais da OTAN (Estados Unidos e Canadá). Essa intenção ficou ainda mais clara com a decisão de criar a Força Européia, para a qual se previa efetivo de 100 mil homens em 2003. Entretanto, com a conduta mais agressiva dos EUA, após os ataques terroristas de 11/SET/2001 e da invasão do Iraque (MAR/2003), aquela busca de maior "autonomia" dos membros europeus da OTAN parece ter sofrido retrocesso. A partir da Reunião de Cúpula da OTAN, realizada em Bruxelas em JUN/2003, o processo de "autonomia" que pareciam buscar os membros europeus da OTAN sofreu nítido retrocesso. Nessa reunião houve amplo endosso das proposições dos EUA, sobretudo com a reorganização de comandos e bases para permitir à OTAN "maior agilidade na resposta a conflitos regionais em qualquer parte do Mundo". Cumpre também assinalar a decisão de criar uma Unidade de Operações Especiais, com efetivo de 21.000 homens, destinada a "combates de alta intensidade" e a operações de "entrada força-

---

7 São membros da UEO: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Itália, Luxemburgo e Portugal. Têm status de observador na UEO: Áustria, Dinamarca, Finlândia e Suécia.

8 Integram o Eurocorpo: Alemanha, Bélgica, Espanha e França.

da" (ataque sem declaração de guerra), bem como a servir de foco para a adaptação das forças européias ao Pós-Modernismo Militar.

A *Association of Southeast Asian Nation*s – ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) foi criada há mais de 20 anos. Atualmente ela é integrada por Brunei, Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura, Tailândia e Vietnã (Jul/95). Em condição especial foram colocados alguns candidatos à admissão como membros plenos: Papua Nova Guiné e Fiji. Em 1995 solicitaram admissão o Laos e o Cambódia.

A ASEAN tem tido êxito razoável, provavelmente porque iniciou-se com objetivos menos ambiciosos do que suas congêneres em outras partes do mundo. Foram sendo paulatinamente identificadas as áreas em que era possível harmonizar normas e procedimentos a fim de fomentar o intercâmbio comercial intra-regional, tendo como meta final mercado comum regional, mas sem pressão excessiva sobre seus membros. Além disso, estruturou-se esquema pragmático para conduzir as conversações dos membros com países industrializados interessados em investir na região, com a categoria especial de "Parceiros do Diálogo". Estão na categoria "Parceiros de Diálogo": EUA, Japão, UE, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

Finalmente, procurou-se evitar que questões de natureza predominantemente política tumultuassem o processo. Porém, a partir da reunião plenária de Jul/94, passou a existir o "*ASEAN Regional Forum*" ARF, que visa a proporcionar um foro para conversações sobre questões de segurança. Ele é, na verdade, o único mecanismo dentro da ASEAN que permite aos países-membros juntarem-se com a China, o Japão, os Estados Unidos e a UE para discutir questões de segurança. A China vem se opondo a algumas sugestões de que se deveria ampliar a finalidade original do ARF, insistindo para que ele permaneça como

um foro para "conversações" e não para "negociações". [Em 1996, a França e a Grã-Bretanha queriam participar individualmente das reuniões do ARF, com o que não concordavam os eurocratas de Bruxelas, insistindo em que a representação cabia – exclusivamente – ao Conselho da União Européia.]

Na presente etapa, o maior desafio para a ASEAN é encontrar a maneira mais proveitosa para seu entrosamento com a APEC.

A *Asia-Pacific Economic Cooperation* APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico) originou-se do desejo dos Estados Unidos e do Japão (embora com motivações diferentes) de criar estrutura que permitisse melhor controle sobre o surto de desenvolvimento econômico-comercial da chamada "Bacia do Pacífico". Em manobra hábil, a iniciativa de propor a criação dessa entidade foi deixada ao então Primeiro Ministro da Austrália, Bob Hawke, que o fez na sua visita oficial a Seul em 1987.

Desde então o processo de estruturação da APEC tem sido lento, com alguns êxitos parciais e contratempos. Foi muito importante, na fase inicial, a fórmula encontrada para superar o impasse das chamadas "três Chinas". Pequim opunha-se, naturalmente, à participação de Formosa e Hong Kong (à época ainda colônia britânica) no nível de "estados"; ambas passaram a figurar na categoria de "entidades econômicas especiais". Por outro lado, a Malásia vem procurando neutralizar a influência norte-americana e japonesa exercida através da APEC com a criação de grupo exclusivamente asiático oriental, inicialmente chamado "*East Asia Economic Group*" - EAEG e depois atenuado para "*East Asia Economic Caucus*"- EAEC.

O empenho de seus promotores originais em impedir o acesso de outros países ribeirinhos do Pacífico, sobretudo latino-americanos, ar-

refeceu nos últimos anos por mudança do interesse de Washington. Em conseqüência, o México e, algum tempo depois, o Chile foram admitidos como membros. Atualmente, os 18 membros da APEC são: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Coréia do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Formosa (Taiwan), Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Singapura e Tailândia.

A grande ameaça para o futuro da APEC decorre do enfrentamento estratégico entre Japão e Estados Unidos.

Entretanto, a grande ameaça para o futuro da APEC decorre do enfrentamento estratégico entre Japão e Estados Unidos. Nesse contexto, comparem-se as declarações eufóricas do então Presidente Bill Clinton na reunião de cúpula da APEC em Seattle (Nov/93) com o tom sombrio após o encontro Clinton-Hosokawa em Washington (18/Fev/94) e a falta de acordo após nove meses de discussões. Ainda não se chegou a clima análogo ao das conversações em Washington em 1941, mas o rumo da divergência nipo-americana é semelhante. Observe-se que as mudanças na chefia do governo japonês (em função da dinâmica da política interna) estão confirmando esse rumo ominoso.

Em Nov/94 realizou-se o “Encontro de Líderes” (eufemismo para acomodar exigências de Pequim) dos membros da APEC em Bogor, Indonésia. A principal decisão, tomada após intensas gestões do então Primeiro Ministro australiano (Paul Keating), foi a de declarar formalmente que começariam imediatamente o processo de liberalização de suas economias, visando a transformar a APEC numa zona de livre comércio até o ano 2020 (devendo os membros industrializados completar o processo até 2010 e os menos desenvolvidos até 2020). De qual-

> É importante para o Brasil, em especial para as empresas brasileiras, manter-se a par da evolução da APEC pelas conseqüências, negativas e positivas, que ela terá para seus interesses econômicos.

quer forma, é importante para o Brasil, em especial para as empresas brasileiras, manter-se a par da evolução da APEC pelas conseqüências, negativas e positivas, que ela terá para seus interesses econômicos. Autoridades e empresários brasileiros deveriam recordar-se de que a idéia de uma "Comunidade (Econômica) da Bacia do Pacífico" surgiu de proposição de Professor de Economia japonês no início da década de 70 e, na configuração original e nas variantes que foram surgindo nos anos imediatamente subseqüentes, o Brasil sempre era incluído, com a justificativa de que sua importância econômica tornava irrelevante a circunstância geográfica de não ter litoral no Pacífico. Lamentavelmente, a qualificação de irrelevância passou da circunstância geográfica para a atuação econômica.

A evolução do *North America Free Trade Agreement* NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) é das mais previsíveis. Afinal, esse acordo apenas facilita, pela formalização, o funcionamento da virtual anexação das economias do Canadá e do México à dos Estados Unidos, que se iniciou há muito tempo, pela dinâmica própria de cada uma. Chegou a ser denotado certo afã (algo arrefecido pela crise mexicana que eclodiu em Dez/94) de alguns outros países do hemisfério por serem admitidos ao NAFTA, sobretudo Chile e Argentina.[9]

[9] Foram iniciadas em fins de 1994 conversações bilaterais entre Washington e Santiago, visando a definir os termos em que se procederia à admissão do Chile no NAFTA. O maior obstáculo parecia ser o Congresso norte-americano, cujas reservas aumentaram depois da crise mexicana de Dez/94-Fev/95.

Mesmo no Brasil havia quem advogasse gestões no mesmo sentido. No fundo, essas pretensões não são importantes, pois a evolução do enfrentamento entre os três CPEs, ao intensificar a tendência à regionalização, induzirá a extensão da "filosofia" do NAFTA ao resto das Américas. A crise mexicana, aliás, não alterara essa tendência, embora as lições dela extraídas tenham induzido mudanças em certos procedimentos econômico-financeiros.

A maneira pela qual os EUA pretendem promover essa extensão ou expansão se consubstanciou na proposta norte-americana (Reunião de Cúpula de Miami, 1994) para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Com ela se absorveriam os esquemas existentes, desde os mais fáceis, como o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM), até os de maior importância, como a Comunidade Andina (ex-Pacto e ex-Bloco Andino) e o MERCOSUL. Alguns menores, como o Acordo de Livre Comércio do Grupo dos Três[10], têm características transitórias e tendem a desaparecer em qualquer ampliação dos BERs principais. A Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração - ALADI (ex-ALALC), hoje quase reduzida a "sacramentar" os diversos acordos e arranjos de países do hemisfério, é irrelevante para todo esse processo.

Podem-se imaginar esses processos como se fossem glóbulos de mercúrio de tamanhos diferentes, sobre algumas superfícies ligeiramen-

---

[10] Este Acordo, conhecido como G-3, foi concluído por México, Colômbia e Venezuela em Maio/94, após dois anos de negociações e entra em vigor em Jan/95. Foi preciso estabelecer várias exceções para determinados produtos, como é típico dos mecanismos de comércio gerenciado (managed trade). Equador, Bolívia e Chile são candidatos em potencial a associar-se ao G-3.

te côncavas. O glóbulo de maior tamanho flui primeiro para o centro de cada concavidade e todos os demais vão seguindo o mesmo caminho e sendo absorvidos pelo primeiro. Essa atração se dará sobretudo em função da vontade política dos participantes principais.

No que se refere diretamente ao Brasil, o **Mercado Comum Sul-americano – MERCOSUL** – tem obviamente interesse mais imediato. As vantagens já auferidas e os riscos para sua implementação plena, bem como o futuro da proposta brasileira de criação de uma "Área de Livre Comércio Sul-Americana" – **ALCSA**, e, mais recentemente (Dez/2004), de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, objeto de análise na Unidade IV – Atual posicionamento geopolítico e geoestratégico do Brasil. Nela também trato, ainda que sucintamente, da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA.

Recapitulando, considero que, no contexto mundial da regionalização, o Brasil precisa equacionar, com urgência, a maneira pela qual deverá encarar os projetos de criação de BERs que o afetam mais diretamente, a saber:

1. A ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana, retomando a idéia lançada inicialmente pelo Governo brasileiro em 1992, ou efetivamente procurando criar a Comunidade Sul-Americana de Nações anunciada pelo Presidente Lula (Dez/2004). O MERCOSUL pode e deve servir de plataforma para essa meta. Existe, embora em graus variáveis, interesse dos demais países sul-americanos, mas somente uma decisão firme e continuada do Brasil permitirá levar adiante esse projeto. Até agora as autoridades brasileiras não demonstraram empenho algum nesse sentido, tendo ficado apenas no papel a referência a ele feita (ainda que sem usar a sigla ALCSA por uma atitude míope de política interna) no Co-

municado final da reunião de cúpula sul-americana (Brasília, 01/Set/00).

2. A ALCA – Área de Livre Comércio das Américas, lançada pelo Presidente Clinton na Cúpula de Miami em 1994, tem sofrido vários tropeços. A atuação do Governo Fernando Henrique Cardoso tem sido inconsistente. A pressão norte-americana também tem variado muito, mas a idéia não foi abandonada. É sintomático dessas condutas bustrofédicas o fato de que já existe um anteprojeto, em longo texto (mais de 600 páginas), repleto de colchetes. Esse verdadeiro abuso do recurso de negociação de colocar entre colchetes trechos de um documento sobre os quais não há consenso encerra o risco de os EUA, se passarem a ter maior empenho, exercerem pressão maciça no sentido de retirar os colchetes.
3. Os EUA iniciaram há poucos anos conversações no sentido de celebrar acordo criando entre o NAFTA e a UE uma área de livre comércio do Atlântico Norte, provisoriamente denominada de TAFTA – Trans-Atlantic Free Trade Area. Esse fato precisa ser estudado e acompanhado muito de perto pelo Brasil, inclusive para melhor condução das conversações semelhantes que são mantidas entre o MERCOSUL e a UE.

De tudo que vimos até agora, podemos deduzir os aspectos geoestratégicos primordiais para o planejamento e implementação de uma política externa brasileira.

- A existência inconteste de um triângulo de poder econômico mundial. O acompanhamento diuturno dos três CPEs é fundamental para que o Brasil possa identificar com clareza os óbices decorrentes e tomar as medidas que se façam necessárias para defender com eficácia seus interesses.
- O fato de que os CPEs, em função de seus próprios objetivos individuais de expansão do Poder Nacional, estão em “rotas de colisão”. A análise objetiva das mesmas permitirá ao Brasil identificar as janelas de oportunidade geoestratégica que delas surgem.
- A assimetria inevitável do processo de globalização, a evolução dos principais blocos econômicos regionais (BERs) e o gerenciamento do comércio internacional demonstram que o elemento decisivo para ampliar a participação na economia mundial é a dimensão real do Poder Nacional.
- As conseqüências dos avanços vertiginosos no âmbito científico-tecnológico deixam evidente a importância crucial do conhecimento para a consecução dos objetivos nacionais.
- Os embates decorrentes da expansão de Poder Nacional estão assumindo feições novas como fruto da aplicação de concepções sobre Defesa no contexto do Pós-Modernismo Militar. As características da chamada Revolução em Assuntos Militares levam a concluir por uma maior probabilidade de conflitos armados, com uma virtual “legitimação” do intervencionismo como norma para a conduta das relações entre os Estados.

Por conseguinte, os Estados semi-desenvolvidos estão diante da necessidade de somatório de Poder Nacional para poderem atuar com eficácia no relacionamento internacional. A meu ver, isso só será possível através do processo de conformação de Potências Ascendentes. O Brasil é um dos poucos países que reúne as condições para desempenhar o papel de núcleo catalisador de uma Potência Ascendente.

É imperativo que as autoridades brasileiras passem a traçar diretrizes de governo partindo da premissa de que o fator decisivo para o êxito na interação econômica é a capacidade política de atuação, lastreada no Poder Nacional.

Resumo

A Dinâmica Econômica no Limiar do Século XXI

Principais características:

- revolução em telecomunicações, logística, materiais sintéticos e informática;
- coincidência dos interesses estratégicos das empresas globais e dos CPEs;
- comércio gerenciado x liberalização do comércio internacional;
- Globalização e regionalização.

A Terceira Revolução Industrial

Principais características:

- produção industrial - inteligência humana é o insumo básico principal e não (mais) a matéria-prima;
- prioridade em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para processos (produtivos) novos;
- maior interação entre os setores secundário (processamento) e terciário (serviços), fazendo com que também para este último as tecnologias de ponta sejam indispensáveis;
- mão-de-obra – menor em quantidade mas com maior grau de instrução;
- dirigentes de empresas – maior conhecimento tecnológico para maior competitividade.

Conseqüências para países em desenvolvimento:

- hiato científico-tecnológico - aumenta em proporção geométrica; agrava o atraso econômico;
- conjunção perversa - insuficiência de capital doméstico e investimentos de longo prazo + ensino deficiente em todos os níveis + volume inadequado de investimentos em P&D;
- duplo prejuízo - MDO não qualificada deixa de ser vantagem competitiva.

Globalização

Conceito - processo decorrente do conjunto de políticas dos Centros de Poder Econômico que visam a ampliar e aprofundar sua capacidade de conduzir o relacionamento internacional, em todos os seus aspectos, para a satisfação plena dos seus Objetivos Nacionais Permanentes.

Riscos da "liberalização/privatização":

- perda de mecanismos para legítima proteção estratégica de setores chaves da economia;
- desnacionalização de setores da economia do país;
- perda de controle sobre os rumos, o ritmo e o volume de investimentos em P&D;
- perda dos empregos melhor remunerados;
- maior vulnerabilidade a práticas corruptoras.

Regionalização

Conceito - processo de formação de blocos econômicos regionais que visam a criar melhores condições de competição no relacionamento econômico internacional, podendo também buscar integração em outros aspectos das relações entre os Estados-Nações.

Tipos de BERs:

- coordenadores econômico-comerciais - APEC, ALADI, “TAFTA”;
- comunitários econômico-comerciais - CER, MCCA, COMUNIDADE ANDINA;
- comunitários amplos - ASEAN, NAFTA, CARICOM, MERCOSUL, “ALCSA”, “ALCA”;
- integracionistas – EU.

BERs que mais interessam ao Brasil – ALCSA, ALCA, TAFTA.

Conclusão

Planejamento e implementação de uma política externa brasileira - aspectos geoestratégicos primordiais:

- triângulo de poder econômico mundial;
- “rotas de colisão” dos CPEs;
- globalização assimétrica, BERs e comércio internacional “gerenciado”;
- importância crucial do conhecimento;
- novas concepções sobre Defesa;
- maior probabilidade de conflitos armados;
- “legitimação” do intervencionismo;
- necessidade de somatório de Poder Nacional (Potências Ascendentes).

Unidade IV

Atual Posicionamento Geopolítico e Geoestratégico do Brasil

Na Unidade II – Panorama Geoestratégico no Limiar do Século XXI, apresentei extensamente uma visão prospectiva brasileira. A fim de fornecer o pano de fundo para o estudo de como o Brasil se situa nesse contexto, convém aqui fazer brevíssima recapitulação dos aspectos geoestratégicos primordiais da atual conjuntura internacional.

1. Introdução

A superpotência (EUA) ocupa posição singular em termos da Expressão Militar. Entretanto, se considerarmos todas as Expressões, com ênfase na Econômica, constata-se que ela compartilha o poder no âmbito mundial com as duas megapotências (UE e Japão).

Pela dinâmica das relações internacionais, os três Centros de Poder Econômico (CPEs) não podem evitar que seus eixos de expansão configurem inevitáveis "rotas de colisão".

Como conseqüência da atuação dos três CPEs, existe uma assimetria do processo de globalização, acentuada pela formação e ação de blocos econômicos regionais (BERs) e pela realidade de um comér-

cio internacional "gerenciado". Os mecanismos econômico-financeiros, supostamente criados para implantar a liberalização do comércio internacional, se revelam na prática como instrumentos da política externa dos CPEs.

Com o término da Guerra Fria, a aceleração da globalização e os vertiginosos avanços científico-tecnológicos, os CPEs e os países tecnificados adotaram novas concepções sobre Defesa.

Todas essas interações ocorrem sob a influência ampla e profunda da chamada Terceira Revolução Industrial, que alterou de modo radical os termos relativos da riqueza nacional. Em decorrência dela, deu-se a substituição das "vantagens naturais" (recursos naturais, posição geográfica) pelas "vantagens criadas pelo homem" (tecnologias de alta sofisticação, usadas ampla e intensamente) na atuação econômica das nações. De fato, neste Século XXI o conhecimento passou a ter importância crucial para o desenvolvimento das sociedades nacionais, podendo-se mesmo afirmar que o mundo se dividirá entre as Nações que sabem e as que não sabem.

Com o término da Guerra Fria, a aceleração da globalização e os vertiginosos avanços científico-tecnológicos, os CPEs e os países tecnificados adotaram novas concepções sobre Defesa. Em conseqüência, eclodiram mais conflitos armados, ao mesmo tempo em que aumentou a probabilidade de outras formas de ação bélica. O oligopólio de poder militar facilitou uma regressão no respeito pelas normas de Direito Internacional. Lamentavelmente, os fatos mostram uma clara tendência para a "legitimação" do intervencionismo, e para um crescente desprezo pelo papel da ONU.

Por todas essas circunstâncias e dada a enorme disparidade de poder entre os CPEs e os demais Estados-Nação, parece-me inegável haver necessidade de que estes busquem ativamente formas de promover o somatório de seu Poder Nacional, engajando-se num processo integracionista que denomino de conformação de Potências Ascendentes.

Dentre os países que, na minha opinião, reúnem as melhores condições de desempenhar o papel de núcleo (ou catalisador) para a formação de Potências Ascendentes, está o Brasil. É sob esse prisma que passo a analisar a atuação de nosso país no campo externo.

1. Atual Posicionamento Geopolítico do Brasil

A atuação internacional do Brasil nos últimos vinte anos tem indicado grave falta de objetivos, bem como incapacidade de prever acontecimentos no exterior que afetam os interesses nacionais.

Essas circunstâncias podem ser atribuídas precipuamente à falta de qualquer verdadeiro plano nacional de governo, sem o qual é muito difícil traçar diretrizes para a ação no âmbito internacional. Ademais, essa deficiência é agravada por dois problemas estruturais: crescente desprofissionalização do Ministério das Relações Exteriores e a destruição dos sistemas de inteligência nacional em ambos os campos, externo e interno.

A atuação internacional do Brasil nos últimos vinte anos tem indicado grave falta de objetivos, bem como incapacidade de prever acontecimentos no exterior que afetam os interesses nacionais.

Em conseqüência, o Brasil ficou incapaz de tomar ou manter, de forma

eficiente, iniciativas no âmbito regional ou mundial. O MERCOSUL constitui uma exceção, embora enfrente dificuldades devidas ao seu lançamento prematuro e à falta de visão para darlhe maior ímpeto e amplitude.

Portanto, o atual posicionamento geopolítico e geoestratégico do Brasil está severamente comprometido por fatores endógenos e exógenos que precisam ser neutralizados ou superados o quanto antes. Para facilitar esse diagnóstico, vejamos sinteticamente quais são as principais condicionantes subjacentes.

A inexistência de um plano nacional de governo, situação que persiste há mais de duas décadas, inviabiliza a definição de um Conceito Diretor.

A inexistência de um plano nacional de governo, situação que persiste há mais de duas décadas, inviabiliza a definição de um Conceito Diretor. Sem ele (vide Unidade 1), nosso serviço diplomático fica impossibilitado de desempenhar sua função essencial de processar propostas que levem à formulação de diretrizes de Política Externa. Obviamente, sem estas, não se podem traçar os planos estratégico externo e geoestratégico. Em suma, o Brasil continua numa postura meramente reativa ante os acontecimentos internacionais, sendo freqüentemente surpreendido, por absoluta falta de inteligência externa.

Têm sido tomadas, por diferentes motivos, decisões políticas que acarretam inegável comprometimento da integridade territorial e da soberania nacional. São exemplos dessas decisões: o programa de demarcação de reservas indígenas; a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear; a inação que impediu ou sancionou violações do território nacional (utilização da pista de pouso em Iauaretê pelas forças armadas

colombianas, após o Governo brasileiro haver negado a autorização pedida); assinatura de acordo com os EUA para o uso do Centro de Lançamentos de Alcântara (ainda pendente de ratificação pelo Congresso); crise de energia (por incompetência ou propositadamente) com a qual se buscou induzir a transformação da matriz energética de modo nocivo ao interesse nacional, etc.

Os governos recentes se mantiveram no nível da retórica e se mostraram relutantes ou incapazes para assumir, de forma responsável e efetiva, o papel de liderança regional, ou seja, na estrutura cratológica pós-1990, de núcleo catalisador para a formação de uma potência ascendente. Com essa omissão, aumentam as probabilidades de que os EUA consigam fazer acordos bilaterais com países da região, tornando assim inviável para o Brasil um futuro papel protagônico.

A sociedade assiste, inerme, à crescente e continuada deterioração das instituições nacionais, tanto civis como militares. O sistema de ensino, em todos os níveis, vem piorando, com raras exceções que, infelizmente, não alteram os resultados funestos para o país. Com o descrédito crescente quanto às classes dirigentes (políticos, magistrados, professores) e à mídia, cria-se um círculo vicioso.

> O sistema de ensino, em todos os níveis, vem piorando, com raras exceções que, infelizmente, não alteram os resultados funestos para o país.

Por fim, simultaneamente como causa e conseqüência de todo esse processo, há uma perda e deturpação de valores éticos, tanto cívicos como familiares. Passamos a viver com uma verdadeira “ética da corrupção”, já que a ética é apenas o conjunto de formas de comportamento que uma sociedade aceita como normais.

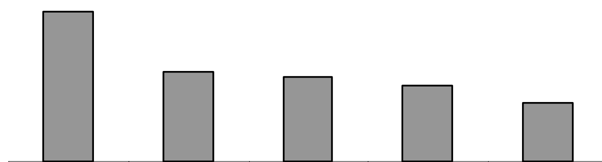
Como já vimos, no mundo atual o conhecimento é o elemento decisivo para o futuro de qualquer Estado-Nação. Nessas condições, o Brasil está "perdendo a corrida", pois:

- apresenta o pior nível educacional entre os principais países latino-americanos;
- impõe barreiras comerciais que impedem a entrada de produtos para pesquisas;
- possui apenas 15% dos matriculados em curso superior terminando a faculdade;
- sofre fuga de cérebros para universidades do Primeiro Mundo;
- na década de 90, teve enorme queda da exportação de produtos tecnológicos e manufaturados, enquanto aumentou a exportação de matérias-primas, etc...

Vejamos, sob a forma de gráficos, alguns dados comparativos de parâmetros de aferição do desempenho do Brasil e de alguns países adrede selecionados.

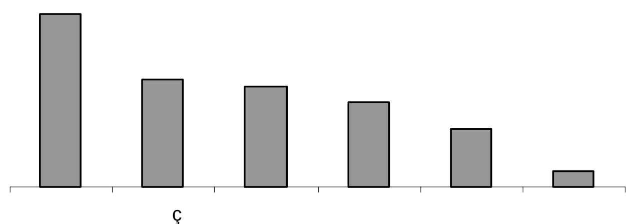
Tempo de escolaridade

(medido em anos passados em estabelecimentos de ensino de todos os níveis)



Percentagem de jovens matriculados nas universidades

(faixa etária de 18 a 24 anos)



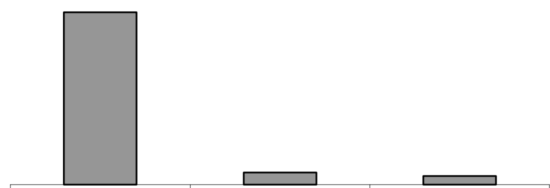
Número de cientistas trabalhando no país por milhão de habitantes

EUA	3800
Argentina	700
Brasil	180

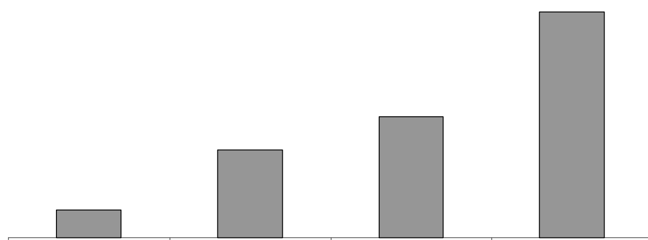
Nos países a seguir há <u>uma</u> livraria para cada:

Japão	4.900 habitantes	Canadá	18.200 habitantes
Portugal	8.300 habitantes	Grã-Bretanha	19.000 habitantes
Alemanha	12.600 habitantes	Argentina	24.400 habitantes
Eua	13.800 habitantes	França	26.800 habitantes
Brasil	**37.500 habitantes**		

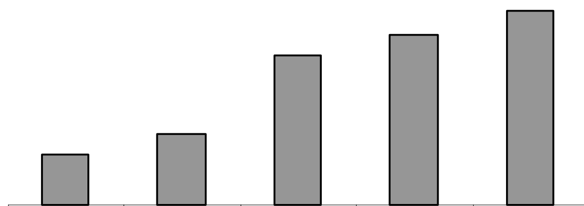
Usuários da Internet por 1.000 habitantes



Considerando-se a enorme importância da facilidade (em termos de eficiência e de custos) do uso das telecomunicações, a carga tributária que incide sobre esse uso é um fator inibidor da aquisição de conhecimentos e das atividades econômicas em geral. O quadro comparativo abaixo revela o percentual sobre o custo da carga tributária imposta em cada país listado:



Uma das conseqüências de o Brasil estar ficando para trás no processo de adaptação à conjuntura internacional decorrente da Terceira Revolução Industrial e da globalização é a queda no conteúdo tecnológico de suas exportações. O perfil de nossa pauta de exportações espelha essa tendência negativa, especialmente quando o comparamos com o de outros países semi-desenvolvidos. O quadro a seguir revela a proporção de produtos com conteúdo tecnológico sobre o total das exportações de cada país listado:



Um dos mitos com que se ilude a sociedade brasileira de forma geral é o da dimensão das principais empresas nacionais, tanto estatais como privadas. A seguir examinaremos, em alguns setores econômicos significativos, a posição das maiores empresas do Brasil em comparação com as de alguns outros países semi-desenvolvidos e de países tecnificados.

Petróleo (por faturamento em US$bilhão por ano)		
México	PEMEX	36,4
Venezuela	PDVSA	32,6
Brasil	**PETROBRÁS**	**16,5**
	IPIRANGA	**3,9**
Colômbia	ECOPETROL	3,9
EUA	EXXON MOBIL	163,9
Holanda/RU	ROYAL DUTCH/SHELL	105,4
RU	BP AMOCO	83,6
França	TOTALFINA ELF	45,0
China	SINOPEC	41,9

Siderurgia (por faturamento em US$bilhão por ano)		
Brasil	**Gerdau**	**1,9**
México	IMSA	1,8
Brasil	**USIMINAS**	**1,7**
	CSN	**1,6**
México	Gr.Acerero del Norte	1,5
Japão	Nippon Steel	25,6
EUA	ALCOA	16,4
Japão	NKK	15,1
França	USINOR	14,5
Japão	Sumitomo Metals	12,8

Comércio Varejista (por faturamento em US$bilhão por ano)		
Brasil	**Gr.Pão de Açúcar**	**4,8**
México	Comercial Mexicana	2,9
	Gigante	2,4
	Organización Soriana	2,2
Brasil	**Casas Bahia**	**1,6**
EUA	Wal-Mart Stores	166,8
Alemanha	Kroger	45,4
Sears Roebuck	EUA	41,1
França	Carrefour	39,9
EUA	Albertson's	37,5

Setor Financeiro (por faturamento em US$bilhão por ano)		
Brasil	**Banco do Brasil**	**70,1**
	Bradesco	**32,0**
	Itaú	**25,8**
México	Bancomer	27,4
Brasil	**Unibanco**	**17,5**
Alemanha	Deutsche Bank	841,8
França	BNP Paribas	700,2
EUA	Bank of America	632,6
Suíça	Crédit Suisse	451,5
Holanda	Fortis	407,0

Como já vimos na Unidade II, o processo de globalização induz (ou até mesmo requer) a privatização de empresas estatais ou para-estatais. Vimos também, em termos gerais, os riscos que essa privatização normalmente acarreta. No caso do Brasil, a maneira como o programa de privatização foi montado e implementado de maneira especialmente nociva aos interesses nacionais.

Em primeiro lugar, foram alienadas empresas estatais que, além de eficientes e altamente lucrativas, representavam importante trunfo estratégico para uma futura atuação vigorosa do país no âmbito inter-

nacional. Esse foi, por exemplo, o caso da alienação da Companhia Vale do Rio Doce.

Essa ampla "estrangeirização" de numerosos setores da economia nacional criou um fator negativo para o balanço de pagamentos do Brasil.

Em segundo, foram alienadas empresas de inegável importância estratégica para a segurança e o desenvolvimento nacionais, como ocorreu com a EMBRATEL. Ainda que esta fosse deficitária – e não o era – de forma alguma poderia ela ser transferida para grupos privados e muito menos, como ocorreu, estrangeiros.

Por último, o programa de desestatização foi desencadeado juntamente com uma política monetária de juros altíssimos no país, o que praticamente impossibilitava grupos empresariais brasileiros de competirem, nos leilões de privatização, com grupos estrangeiros (inclusive estatais) que levantavam o capital no exterior, a juros muito inferiores. Com isso, o governo promoveu uma verdadeira desnacionalização da economia brasileira.

Essa ampla "estrangeirização" de numerosos setores da economia nacional criou um fator negativo para o balanço de pagamentos do Brasil, já que os grupos estrangeiros remetem para seus países de origem os lucros aqui obtidos, bem como a poupança auferida pelos funcionários de suas próprias nacionalidades trazidos com o beneplácito das autoridades brasileiras. Essa circunstância é agravada pelo fato de que numerosas das empresas privatizadas integram o setor de serviços para a população brasileira, o que significa que suas atividades não geram riquezas exportáveis.

Evidentemente, ao se transferirem para grupos estrangeiros todos esses setores, criou-se um perigoso multiplicador da vulnerabilidade externa do Brasil. Ademais, o programa de privatização adotado gerou uma desestabilização macroeconômica, dificultando enormemente (senão inviabilizando) a futura formulação de um plano nacional de governo. É inegável que o desmantelamento de segmentos vitais do setor produtivo nacional engendrou o debilitamento de nossa posição estratégica e geoestratégica, com o comprometimento da soberania nacional.

> Ao se transferirem para grupos estrangeiros todos esses setores, criou-se um perigoso multiplicador da vulnerabilidade externa do Brasil.

As demissões maciças efetuadas pelos novos donos (em sua grande maioria, estrangeiros) desses setores da economia nacional produziram um esgarçamento do tecido social, já padecendo de altos níveis de desemprego. Cumpre observar que essas demissões não atingiram apenas os conhecidos “excessos” de mão-de-obra criados pelo clientelismo político-partidário, estendendo-se ao nível de funcionários e técnicos com formação universitária, em faixas etárias que tornam muito escassas suas possibilidades de conseguir outros empregos.

Finalmente, o deplorável quadro de corrupção generalizada fez com que o programa de privatização acentuasse a deterioração política e institucional que assola o país. Essas condições justificam, no mínimo, sérias dúvidas quanto à eficácia das chamadas agências reguladoras das empresas prestadoras de serviços públicos.

> O quadro de corrupção generalizada fez com que o programa de privatização acentuasse a deterioração política e institucional que assola o país.

	1995	1996	1997	1998	1999
Fluxo de investimento bruto	2.50	6.10	10.20	15.40	24.60
Estoque de capital fixo	6.80	7.80	9.20	10.50	12.40
Estoque líquido de riqueza	5.70	6.30	7.00	8.00	9.70
Valor bruto da produção	13.50	15.50	18.30	20.80	24.60
Vendas das grandes empresas	33.30	34.10	36.30	43.50	n/d
Ativos do sistema bancário	11.90	13.60	21.10	22.50	24.00

O quadro a seguir contém indicadores da participação do capital estrangeiro na economia brasileira, em termos percentuais, nos anos de 1995 a 1999.

Para facilitar a compreensão do quadro, definimos o significado de cada um dos indicadores selecionados:

Fluxo de investimento bruto = Proporção do investimento externo direto (excluindo conversão e descontando repatriação) sobre a formação bruta de capital fixo, em valores correntes.

Estoque de capital fixo = Capital imobilizado das empresas estrangeiras em relação ao estoque líquido de capital fixo produtivo (estruturas não-residenciais, máquinas e equipamentos), em valores constantes de 1995.

Estoque líquido de riqueza = Patrimônio líquido das empresas estrangeiras em relação ao estoque líquido de riqueza total (estruturas não-residenciais, máquinas e equipamentos, automotores e eletrodomésticos, deduzindo depreciação e a dívida externa), em valores constantes de 1995.

Valor bruto da produção = Faturamento das empresas estrangeiras em relação ao faturamento total das empresas, em valores correntes.

Vendas das grandes empresas = Valor das vendas das empresas estrangeiras em relação ao valor das vendas das 550 maiores empresas do país, em valores correntes.

Ativos do sistema bancário = Ativos dos bancos estrangeiros em relação aos ativos totais do sistema bancário brasileiro, em valores correntes.

A rigorosa objetividade que me obrigou a descrever todo esse quadro penosamente negativo da situação nacional permite-me, por outro lado, assinalar os **fatores positivos** com que contamos para inverter o problema.

Como assinalei oportunamente, o conhecimento assumiu papel preponderante na geração de riqueza em relação aos elementos físicos com que contam os países. Entretanto, isso não elimina a vantagem de que dispomos graças aos amplos recursos naturais, grande contingente populacional e vastidão territorial de nosso país. O conhecimento, de que carecemos, pode ser obtido caso nos disponhamos a empreender os esforços necessários nesse sentido.

Além disso, a índole do povo brasileiro é um fator cuja importância não deve ser desprezada. A tolerância que caracteriza nossa gente, que às vezes beira as raias do inacreditável, precisa deixar de ser conformismo para operar como fator ativo de cooperação em escala nacional. Para isso, ademais, contamos com um grau incomum de coesão da sociedade brasileira, desprovida de preconceitos raciais ou regionais. As espúrias campanhas que visam a criar uma impressão de preconceitos ou divisionismos não têm fundamento na realidade.

A tolerância que caracteriza nossa gente, que às vezes beira as raias do inacreditável, precisa deixar de ser conformismo para operar como fator ativo de cooperação em escala nacional.

Em que pese o descrédito em que caíram diversos setores do país, ainda temos instituições nacionais cujo respeito e admiração se formaram autenticamente ao longo de nossa história. Elas são perfeitamente resgatáveis do estado de penúria e descaso a que foram relegadas. Elas podem assim servir de plataforma para o lançamento de um plano de soerguimento do Poder Nacional.

Por último, o fato de que os principais eixos de expansão dos CPEs ainda não estão concentrados sobre nosso país cria uma janela de oportunidade em termos geoestratégicos. Entretanto, essa circunstância favorável não durará para sempre, pelo que se impõe a urgência das ações de recuperação do país.

3. Política Externa, Estratégia Externa e Geoestratégia

Para entendermos os meios a serem utilizados para a consecução desse objetivo, convém uma breve explicação da mecânica de nossa Política Externa, Estratégia Externa e Geoestratégia.

Evidentemente, para a descrição que farei[1], parto da premissa teórica de que exista um Plano Nacional, onde estejam fixados os Objetivos Nacionais Atuais e de Governo. Para fins didáticos, exporei o que deveria estar acontecendo e que, infelizmente, não corresponde à atual realidade no Brasil.No Campo Externo, compete ao Serviço Diplomático (no nosso caso, o Itamaraty) proceder ao planejamento da atuação internacional do país visando à consecução e manutenção desses objetivos. Para isso, utilizando os profissionais que integram seus quadros, o serviço diplomático procede à análise dos Espaços Geopolíticos e Geoestratégicos, na moldura temporal das Situações Geopolítica e Geoestratégica determinadas.

[1] A terminologia aqui utilizada foi explicada na Unidade I.

Com base nessa análise são definidas as correspondentes áreas estratégicas e geoestratégicas no Campo Externo.

A essa altura, o serviço diplomático vai fazer o levantamento objetivo dos recursos com que o país conta, bem como dos óbices e limitações a que está sujeito. Nesse conjunto de óbices e limitações serão devidamente consideradas as normas jurídicas de Direito Internacional e aquelas que foram criadas em função de acordos internacionais celebrados pelo país. É nessa etapa, aliás, que o serviço diplomático deverá avaliar em que medida acordos que estejam em vigor contrariam os objetivos fixados no Plano Nacional, equacionando então as providências para afastar os óbices identificados, através de mecanismos diplomáticos pertinentes. Ainda nessa fase, a Expressão Diplomática pode ser vista como instrumento de diagnóstico prospectivo de todas as demais Expressões do Poder Nacional.

Em termos práticos, o serviço diplomático busca e acolhe informações, idéias, sugestões e reivindicações de toda a sociedade. O processamento desse material é feito em termos de objetividade profissional, tendo como balizadores os Objetivos Nacionais Permanentes e os Atuais, mas evitando que os Objetivos de Governo influam sobre essa tarefa, já que ela necessariamente abrange moldura temporal que excede qualquer mandato governamental usual.

A resolução desse virtual quebra-cabeça permite a elaboração das **Propostas** de Política Externa.

Todas essas propostas são então, aplicando-se o mesmo rigor profissional (ou seja, isento de preferências político-partidárias) com que foram elaboradas, submetidas ao exame de compatibilidade com o Conceito Diretor de Política Externa. As que não passarem por esse crivo ou filtro serão rejeitadas e as que tiverem sido avaliadas compatíveis

com o Conceito Diretor serão transformadas nas **Diretrizes** de Política Externa.

Para a implementação dessas Diretrizes o serviço diplomático passa a elaborar a correspondente Estratégia Externa e Geoestratégia do país. Nessa etapa o serviço diplomático recorrerá ao concurso de segmentos da sociedade e de outros órgãos públicos. Aqui serão levados em conta os Objetivos de Governo, o que implica consultas e conversações com as forças político-partidárias para coaduná-los com as Diretrizes de Política Externa.

O detalhamento para execução da Estratégia Externa e da Geoestratégia traçadas compõe o Plano de Ação Diplomática. Este, por sua vez, será implementado através de Programas específicos.

Naturalmente, pela dinâmica própria do relacionamento internacional, ao longo de todas essas etapas surgirão circunstâncias que obrigarão a fazer alterações. Uma vez elaborados os Programas, inicia-se um processo de retroalimentação, que poderá requerer um retorno até mesmo à etapa inicial de todo o processo descrito acima.

Embora essa mecânica seja, em tese, de relativa simplicidade, a execução de todos os trabalhos de levantamento, análise, cotejo e adaptação em condições reais é extremamente complexa e difícil. A qualidade dos resultados dependerá do nível qualitativo do profissionalismo do serviço que os levará a cabo. Por isso mesmo, como sublinhado na Unidade I, a chamada "diplomacia presidencial" não pode deixar de ser considerada como nociva aos interesses nacionais, já que ela despreza todas essas etapas em favor de decisões personalistas do Chefe de Estado ou de Governo.

O detalhamento para execução da Estratégia Externa e da Geoestratégia traçadas compõe o Plano de Ação Diplomática.

3.1. Conceito Diretor e Diretrizes de Política Externa

Considero útil, uma vez feita a síntese (item anterior) de todo o processo de formulação e implementação da Política Externa do país, fazer um exame mais pormenorizado de certas etapas, inclusive com alguma exemplificação prática.

Já vimos que é preciso definir, como premissa para traçar as Diretrizes de Política Externa, qual deve ser seu **Conceito Diretor**. No caso do Brasil, no final do período monárquico e no início do republicano, por exemplo, poder-se-ia afirmar que esse Conceito Diretor era "a consolidação jurídica das fronteiras nacionais". Hoje em dia, a definição desse Conceito Diretor é tarefa urgente. É oportuno sublinhar que não constitui Conceito Diretor o rótulo às vezes atribuído à Política Externa durante determinada gestão ministerial ou mandato presidencial, como, por exemplo, "Política Externa Independente", "Política Externa de Resultados", "Política Externa de Integração" e outros "apelidos" análogos.[2] Tampouco constitui Conceito Diretor da Política Externa uma determinada Concepção Estratégica Nacional, como, por exemplo, o binômio "Segurança e Desenvolvimento".

Como assinalei, nosso país não dispõe atualmente de qualquer Conceito Diretor de Política Externa. Na minha opinião, ele deveria ser definido tendo como substância a consistente atuação do Brasil como catalisador do processo de formação de Potência Ascendente. Só quan-

---

[2] A partir de Abr/96 o Governo brasileiro começou a adotar, para sua atuação internacional, o rótulo de "Diplomacia Pública", cuja principal característica era uma imensa ênfase na chamada "diplomacia presidencial". A expressão parece ter sido abandonada, embora continuem a se repetir demonstrações concretas da prática da "diplomacia presidencial".

do esse processo estivesse concluído, chegaria o momento de rever o Conceito Diretor, à luz da Situação Geopolítica que então existisse. Observo, ademais, que o Conceito Diretor que proponho não contrariaria em absoluto o Substrato Moral da Nação brasileira que, no Campo Externo, pode ser resumido no conceito do pacifismo dinâmico.

3.2. Planejamento Estratégico Externo e Geoestratégico

Como expliquei, uma vez traçadas as Diretrizes de Política Externa, guiadas por um Conceito Diretor, é necessário definir os meios pelos quais elas deverão ser implementadas. Nisto consiste o Planejamento Estratégico Externo e Geoestratégico. Sua principal característica é a de que cada um dos seus elementos tem que estar, a todo o tempo, relacionado com o conjunto da ação externa. Muitas vezes isso implica ter que buscar a compatibilização de objetivos intrinsecamente contraditórios ou auto-excludentes.

Tomemos como exemplo a construção de Itaipu. No âmbito estratégico interno havia sido diagnosticado que o desenvolvimento do país precisava, de forma indiscutível e impostergável, aumentar de forma substancial a capacidade de geração de energia. Estabeleceu-se também que o ideal seria que ela fosse de origem hidráulica e definiu-se o rio Paraná, no trecho próximo das Sete Quedas, como a melhor hipótese de aproveitamento.

A essa altura, o problema assumiu relevância estratégica externa, porque se impunha redimensionar o relacionamento do Brasil com a "placa cen-

Uma vez traçadas as Diretrizes de Política Externa, guiadas por um Conceito Diretor, é necessário definir os meios pelos quais elas deverão ser implementadas.

tral" do complexo geopolítico sul-americano, ou seja, com o Paraguai (e, numa etapa posterior, com a Bolívia). A decisão de construir a usina hidrelétrica no trecho em que o rio Paraná é lindeiro entre o Brasil e o Paraguai, no ponto em que havia a ilha de Itaipu, pouco acima da Ponte da Amizade, foi assim decorrente de um objetivo de Estratégia Externa, que em nada prejudicava (e, sob certos aspectos, até favorecia) o objetivo estratégico interno.

Sabia-se, na ocasião, que essa decisão geraria intenso antagonismo da Argentina, embora não se pudesse antecipar o excesso do grau de intensidade que a Argentina imprimiu a esse antagonismo. No âmbito do Planejamento Geoestratégico, foram iniciadas as ações para evitar que aquele antagonismo pudesse criar em outros países (e em organismos internacionais) pressões nocivas ao projeto de Itaipu (sobretudo no referente a créditos e fornecimentos externos).

Os benefícios da construção de Itaipu para a consecução de certos Objetivos Nacionais mostram o acerto daquela iniciativa de Ação Diplomática. Mas há outro aspecto, muito menos difundido, que exemplifica as contradições que precisam ser "harmonizadas" no âmbito do planejamento estratégico externo e geoestratégico. Na Bacia do Prata, o Brasil é ribeirinho superior, e portanto era lógico que os princípios jurídicos que defendia para reger o aproveitamento dos rios refletisse essa posição. Entretanto, na Bacia Amazônica o quadro se inverte e o Brasil é ribeirinho inferior dos rios internacionais. Por isso, era indispensável que os princípios por nós defendidos na controvérsia com a Argentina fossem aplicáveis na Bacia Amazônica sem causar prejuízos aos interesses nacionais. Na verdade, pode-se dizer que a estrutura jurídica sobre aproveitamento de rios incorporada no Tratado de Cooperação Amazônica foi "construída" ao longo da querela com a

Argentina no contexto de Itaipu e, por isso, ela contempla eqüitativamente as posições de ribeirinho superior e de ribeirinho inferior.

3.3. Plano de Ação Diplomática

Dispondo do Planejamento Estratégico Externo e Geoestratégico, o serviço diplomático está em condições de montar o Plano de Ação Diplomática. Esse Plano, embora dirigido precipuamente à implementação coordenada de estratégias no Campo Externo, precisa conter mecanismo ágil de reavaliação freqüente dos meios disponíveis e de seu remanejamento ou complementação visando a assegurar a exeqüibilidade das ações contempladas.

Em linhas muito simplificadas, o Plano de Ação Diplomática (PAD) deve conter os seguintes elementos:

- Definição dos Programas específicos;
- Cronograma Básico de consecução dos Objetivos (ou Metas) de cada Programa [com as etapas sucessivas, quando for o caso, para reavaliação];
- Alternativas contingenciais [com mecanismo de realimentação do Cronograma Básico];
- Alocação dos recursos disponíveis [incluídos aqui os recursos adicionais que podem ser obtidos em caso de necessidade superveniente (por exemplo, por uma das alternativas contingenciais)];
- Reajustamento da estimativa dos recursos necessários e cronograma de disponibilidade dos recursos adicionais [este cronograma tem de estar acoplado ao Cronograma Básico].

4. Equacionamento Estratégico para o Século XXI (no Campo Externo)

A situação geoestratégica em que se encontra o Brasil é peculiar e requer análise cuidadosa. No Campo Externo, a curto prazo, não há grandes ameaças à sua segurança territorial. Existem, no entanto, sérios riscos em função de nossa vulnerabilidade econômica, bem como em termos diplomáticos, como decorrência da demonstrada incapacidade de desempenho internacional firme e coerente. No Interno, ademais, existem vários fatores que podem evoluir de forma altamente perigosa para a estabilidade nacional. As incertezas no âmbito econômico dificultam enormemente o equacionamento de condutas capazes de maximizar oportunidades e neutralizar óbices decorrentes dos desdobramentos das tendências em favor da formação de blocos econômico-comerciais. É por isso indispensável determinar em primeiro lugar, com a maior exatidão possível, os parâmetros condicionantes do relacionamento do Brasil com a superpotência – área geoestratégica de prioridade absoluta – e com cada uma das demais áreas estratégicas prioritárias para nosso país. Em seguida, devem-se identificar as áreas estratégicas subsidiárias e eventuais que também serão objeto do planejamento estratégico nacional.

4.1. Premissas

A radical mudança do cenário mundial pós-90 impõe reexame objetivo do elenco, até então geralmente aceito como adequado, das áreas estratégicas para o Brasil. A objetividade necessária a esse reexame tem de partir das premissas que julgo necessárias e que explico a seguir.

1. As três principais limitações à ampliação do Poder Nacional do

Brasil são a insuficiência de fontes energéticas adicionais, as deficiências no setor de ensino em todos os níveis e a carência de volume adequado de capitais internos. Por conseguinte, será indispensável identificar as maneiras pelas quais se poderá obter, no Campo Externo, os elementos necessários para superar esses problemas básicos. Nesse particular assume especial relevância o Conceito Diretor. Se ele for, como sugeri acima, a função ativa de catalisador de Potência Ascendente, todos os programas específicos traçados para superar essas limitações terão de se coadunar com as ações que visem à soma de Poder Nacional dos participantes desse processo.

O comportamento dos Estados Unidos é condicionante primordial do planejamento estratégico do Brasil.

2. O comportamento dos Estados Unidos é condicionante primordial do planejamento estratégico do Brasil. Essa premissa precisa ser entendida corretamente. Ela não significa, de forma alguma, subserviência, submissão ou vassalagem. Apenas registra, com isenção de ânimo, uma realidade geopolítica e geoestratégica inegável. Aceito esse fato, é mister que se assuma e mantenha conduta que demonstre às autoridades norte-americanas clareza de propósitos, firmeza de decisões e capacidade de atuação. Não se pode continuar a ter um comportamento débil e errático, que impede o estabelecimento de confiabilidade e respeito. Veja-se, como exemplo do que é preciso evitar, a conduta do Governo brasileiro em relação ao projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Quando o então Presidente Clinton o apresentou, na reunião de cúpula em Miami (1994), o Presidente do Brasil aplaudiu sem reservas a iniciativa, inclusive o ano 2000 como a data limite para sua

concretização. Posteriormente, em função dos estudos feitos das implicações da mesma e das reações de setores privados brasileiros, o Governo brasileiro inverteu diametralmente sua postura inicial, inclusive postergando a meta cronológica para 2005. De lá para cá, as conversações sobre o assunto ficaram complicadas por essa perda de credibilidade. De qualquer modo, o fundamental é obter-se dos EUA a abolição dos sistemas de quotas e de barreiras não-alfandegárias com que são impedidas muitas de nossas exportações para aquele mercado.

O Brasil precisa, no mais breve prazo possível, passar a desempenhar seu papel de catalisador para a formação da Potência Ascendente.

3. O relacionamento do Brasil com os outros dois vértices do triângulo econômico mundial – Japão e União Européia – deve ser desenvolvido até o limite máximo permitido pela preservação do melhor nível possível do relacionamento com os Estados Unidos. Isso não significa, em absoluto, qualquer forma de "jogo duplo" ou "chantagem", mas sim criterioso planejamento e execução eficiente de Política Externa. É preciso que o Brasil dialogue, em termos de respeito recíproco, com os três CPEs. A preservação dos entendimentos com os EUA irá até o limite indicado pela dignidade nacional.
4. O Brasil precisa, no mais breve prazo possível, passar a desempenhar seu papel de catalisador para a formação da Potência Ascendente. Isso requer a precaução de assegurar a percepção pelos EUA de que essa condição não só carece de desígnios hostis aos interesses geoestratégicos norte-americanos, como lhes será favorável. Analogamente se deve proceder em relação aos outros dois CPEs.

Cumpre destacar que não se trata de iludir quem quer que seja e sim de demonstrar, com argumentação sólida, as vantagens que a formação dessa Potência Ascendente trará para os interesses globais dos três.

4.2. Áreas Estratégicas

Com base nas premissas acima e tendo presente a atual Situação Geopolítica do Brasil, serão definidas as Áreas Estratégicas (no Campo Externo). A meu ver, elas seriam três: Energia, Conhecimento e Mercados. Vou, a seguir, fazer uma breve síntese de cada uma.

4.2.1. Energia

Já estão definidos, com razoável exatidão, os limites do potencial ainda disponível das fontes de energia no âmbito da soberania brasileira. Independentemente do exame técnico dos projetos para plena utilização desse potencial, não há dúvida de que o Brasil precisará recorrer a fontes energéticas adicionais fora de seu território. É nesse sentido que qualquer plano estratégico para o setor energético tem de conter diretrizes fundamentais para o Campo Externo e, paralelamente, o Plano de Ação Diplomática conterá as disposições requeridas para a consecução dos objetivos fixados para o setor energético.

As duas principais fontes externas de insumos energéticos para o Brasil são o Oriente Médio e as jazidas de hidrocarbonetos que se encontram no

As duas principais fontes externas de insumos energéticos para o Brasil são o Oriente Médio e as jazidas de hidrocarbonetos que se encontram no sudoeste da Bolívia, sul do Peru e no noroeste da Argentina.

sudoeste da Bolívia, sul do Peru e no noroeste da Argentina, que denominarei, para facilidade de referência, de Região Andina Central. Em terceiro lugar, com o efetivo potencial ainda por determinar, situa-se o complexo da Região Amazônica. Há ainda que consignar os campos petrolíferos da Venezuela e da Colômbia (em menor escala), embora sua produção esteja comprometida com outros países em sua quase totalidade. Com a Colômbia poder-se-iam retomar as conversações, iniciadas no começo da década de 70 e suspensas por pressão das Forças Armadas colombianas, para o aproveitamento conjunto das jazidas de carvão naquele país. Finalmente, Nigéria e Angola são possíveis fontes de petróleo, mas a instabilidade interna de ambos os países torna difícil, no momento presente, determinar com razoável margem de acerto sua confiabilidade a médio prazo. Por esta razão, acho preferível considerá-las no contexto mais amplo da área geoestratégica do Atlântico Sul.

4.2.2. Conhecimento

Considero indiscutível que o problema do ensino no Brasil atingiu proporções calamitosas. O programa de estabelecimento de eficiente rede de ensino público, em todos os níveis, precisa ser urgentemente iniciado. Dado o atraso em que se encontra o setor de ensino no Brasil, será indispensável buscar no Campo Externo recursos de vários tipos para complementar esse programa de recuperação.

Ainda mais grave é a insuficiência generalizada de conhecimento no país. Tendo em conta que, no contexto da Terceira Revolução Industrial, os principais fatores de crescimento são a criação intelectual e a aplicação do conhecimento sofisticado às atividades econômicas, o

atraso científico-tecnológico brasileiro é alarmante e precisa ser rapidamente recuperado.

A captação de conhecimento no exterior deve obedecer às prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Ensino e ser compatível com as linhas mestras de Política Externa. Serão assim identificadas as fontes principais para ser empreendida essa captação, bem como as modalidades de sua implementação.

No contexto da Terceira Revolução Industrial, os principais fatores de crescimento são a criação intelectual e a aplicação do conhecimento sofisticado às atividades econômicas.

4.2.3. Mercados

Para que o Brasil possa desempenhar seu papel catalisador de potência ascendente é indispensável que consiga assegurar o acesso a mercados supridores e consumidores. No caso dos primeiros, o Brasil irá importar certos insumos básicos porque não dispõe deles em seu próprio território, porque precisa conservar as reservas nacionais ou porque se trata de componente especial de determinado relacionamento bilateral. No caso dos segundos, o Brasil precisa poder contar com ampla e sólida pauta de exportações, não só para auferir receita mas também para lastrar relacionamentos externos fundamentais para o Plano Estratégico Nacional.[3]

[3] O Estado precisa ser muito mais eficiente, a fim de poder reduzir drasticamente a carga tributária e, ao mesmo tempo, aumentar quantitativa e qualitativamente os serviços que lhe incumbe prover. Dessa maneira, o Estado poderá melhorar sua produtividade e aumentar a atratividade da economia nacional para investimentos estrangeiros de médio e longo prazos.

Para que o Brasil possa desempenhar seu papel catalisador de potência ascendente é indispensável que consiga assegurar o acesso a mercados supridores e consumidores.

Como já foi explicado, a evolução do comércio internacional está condicionada por duas linhas principais: a globalização e a formação de blocos econômicos regionais. Tendo em vista as características estruturais da economia brasileira e a necessidade para o Brasil de implementar rapidamente estratégias que lhe possibilitem neutralizar a iminente insuficiência energética e recuperar o crescente atraso no campo do conhecimento, o país deverá identificar com precisão as modalidades de comércio internacional que mais lhe convêm. É evidente que o comércio internacional plenamente livre é ainda meta de longínqua consecução. Portanto, o planejamento brasileiro para o Campo Externo precisa determinar, no tempo e no espaço, as variantes de livre comércio, de restrições comerciais e de comércio gerenciado que mais facilitarão a realização do conjunto de objetivos nacionais.

Por outro lado, a economia brasileira requer a captação de poupanças externas que completem o volume de investimentos requeridos para a expansão do Poder Nacional. A baixa propensão à poupança ainda prevalecente no Brasil confere especial urgência a esse aspecto.

O Brasil precisa acelerar o aumento de sua participação no mercado de serviços e invisíveis.

Finalmente, o Brasil precisa acelerar o aumento de sua participação no mercado de serviços e invisíveis. É inegável que se torna urgente a criação de vigorosa frota mercante, através de programa que terá de evitar os procedimentos equivocados que resultaram na

> Para a definição das áreas geoestratégicas, é preciso hierarquizá-las em prioritárias, subsidiárias e eventuais.

ineficiência desastrosa do Loide Brasileiro. É também indiscutível que o país precisa ampliar muito sua participação no gigantesco mercado de seguros. Mas talvez a maior importância do segmento de invisíveis esteja na vertiginosa intensificação da informatização no relacionamento econômico internacional. À medida em que se desenvolve a Terceira Revolução Industrial, o Brasil precisa habilitar-se a participar ativamente dos benefícios do "valor criado pelo Homem". Ou, para fazer analogia ilustrativa, o Brasil precisa ter participação significativa na receita do "pedágio das vias expressas informatizadas".

4.3. Áreas Geoestratégicas

Para a definição das áreas geoestratégicas, tendo em vista as limitações dos recursos de que o país disporá, é preciso hierarquizá-las em prioritárias, subsidiárias e eventuais. Como o termo indica, as prioritárias serão tratadas com maior urgência. Em função desse tratamento, serão equacionadas e executadas as medidas relativas às subsidiárias. Por último, havendo algum excedente de recursos, cuidar-se-á das eventuais.

4.3.1. Áreas geoestratégicas prioritárias

Na atual Situação Geoestratégica, as áreas geoestratégicas prioritárias para o Brasil são os três CPEs, a América do Sul e a Bacia do Atlântico Sul. Vamos, de modo resumido, examinar cada uma delas.

Historicamente, houve vários períodos em que foram extremamente escassas de conteúdo as relações entre Brasil e Estados Unidos.

Relacionamento com a superpotência - Estados Unidos da América

Historicamente, houve vários períodos em que foram extremamente escassas de conteúdo as relações entre Brasil e Estados Unidos. Até o Século XX, o único fato digno de registro especial foi a proclamação da chamada Doutrina Monroe, que expressou a determinação do governo norte-americano de impedir intervenções das potências européias em qualquer parte do hemisfério.

No começo do Século XX, o Barão do Rio Branco, preocupado com as pressões européias, em especial da Grã-Bretanha, por obrigar-nos a ceder-lhes vantagens econômico-financeiras, procurou atrair o governo norte-americano para maior aproximação conosco, podendo-se mesmo vislumbrar o desígnio de lançar as bases de uma aliança especial.

Nos cinqüenta e cinco anos a partir de 1935 o relacionamento[4] do Brasil com os Estados Unidos passou por duas etapas.

Na primeira, que vai até 1955, inicialmente as autoridades norte-americanas viam com grande preocupação a possibilidade de o Brasil se aliar à Alemanha nazista ou de haver a ocupação por tropas alemãs (com ou sem o beneplácito do Governo Vargas) de áreas estratégicas do país, principalmente no saliente do Nordeste brasileiro. Por um colossal equívoco dos serviços de inteligência norte-americanos, havia a percepção de que 70% da oficialidade do Exército brasileiro nutria simpa-

[4] O termo "relacionamento" abrange **todos** os aspectos da interação entre países.

tias pela Alemanha. Em conseqüência, foi montado o "Plano Borracha"[5], para a invasão e ocupação do Nordeste. Felizmente, antes que esse plano fosse acionado, o Brasil alinhou-se com os Estados Unidos em função das simpatias populares com a causa dos Aliados[6] e contra a agressão nazi-fascista. Da aliança militar firmada em 1942 originou-se o sentimento de que as duas nações estavam ligadas por profunda amizade.

Como parte do planejamento norte-americano para obtenção rápida de materiais estratégicos abundantes no Brasil, foi montado programa intensivo de assistência técnica e financeira para a construção de rodovias (não ferrovias) que facilitassem o acesso aos mesmos. Não obstante, sem que as autoridades brasileiras soubessem, esse planejamento se fez com uma rígida diretriz de "impedir a **excessiva** industrialização" do Brasil. Essa diretriz se manteve no bojo da "Política da Boa Vizinhança", lançada pelo Presidente Roosevelt, e, como demonstram os fatos, persiste até hoje, sob a forma de procurar inibir a obtenção por nós de tecnologias de ponta.

---

[5] Esse plano foi mantido em segredo até muito depois de terminada a II Guerra Mundial. Seu texto revela pleno conhecimento dos parcos efetivos militares brasileiros na região, bem como destaca o sério obstáculo que as características físicas do nosso litoral nordestino, especialmente perto dos centros povoados de então, representavam para desembarque anfíbio.

[6] Na verdade, a motivação principal para o sentimento popular brasileiro pró - Aliados foi a ampla influência cultural francesa que se firmara no Brasil desde o final do Século XIX. No âmbito profissional das Forças Armadas brasileiras havia ainda a influência britânica na Marinha e francesa no Exército (cuja formação de Oficiais era orientada por Missão Militar francesa desde 1922).

> Os países não têm amizades, têm interesses.

Na segunda etapa, iniciada em 1955, iniciativas brasileiras no âmbito da Política Externa[7] e na busca da aceleração de nosso desenvolvimento econômico levaram Washington a adotar diretrizes e providências que, em maior ou menor medida, visavam a coibir a desenvoltura com que o Brasil começava a agir. Embora as autoridades brasileiras jamais houvessem utilizado conscientemente a argumentação da alternativa que oferecia o Bloco Soviético na hipótese de séria deterioração do relacionamento Brasil – EUA, tal possibilidade estava sempre silenciosamente presente nas avaliações norte-americanas.

De 1990 em diante, com o fim da Guerra Fria, a implosão da URSS e a caracterização dos EUA como superpotência única, sua hegemonia absoluta em nossa área geopolítica tornou indispensável identificar, com a maior rapidez e precisão possíveis, as diretrizes que estão sendo adotadas por Washington, bem como as que deverá adotar a médio e longo prazos. Somente assim poder-se-á avaliar corretamente o desenvolvimento provável do relacionamento bilateral e traçar as linhas de ação mais adequadas para a consecução ou preservação dos objetivos estratégicos brasileiros.

Essa análise, para ter a objetividade indispensável, precisa estar baseada em certos postulados essenciais das relações internacionais. Um deles, deduzido de observação de estadista inglês[8], é o de que "os países

---

7 A título exemplificativo, basta lembrar a Operação Pan-Americana, lançada pelo Governo Kubitschek; o estabelecimento do limite de 200 milhas para o mar territorial brasileiro, iniciativa do Governo Médici, e a celebração do acordo nuclear com a (então) República Federal da Alemanha, feita pelo Governo Geisel.

8 Lord Palmerston, Primeiro Ministro britânico no final do Século XIX.

não têm amizades, têm interesses". Ignorar este preceito pode ter conseqüências graves. Sabe-se, por exemplo, que autoridades argentinas, ao ocuparem as Ilhas Malvinas, acreditavam que os Estados Unidos apoiariam a iniciativa argentina ou, na pior das hipóteses, negariam ajuda à Grã-Bretanha em função do disposto no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Os fatos demonstraram a ingenuidade de tal presunção, pois obviamente a Grã-Bretanha era muitíssimo mais importante do que a Argentina no quadro global dos interesses estratégicos de Washington. No caso do Brasil, em diferentes momentos, têm-se ouvido queixas de que as autoridades norte-americanas não dão tratamento mais amistoso a reivindicações ou pretensões brasileiras, invocando em apoio de tal expectativa o fato de que "somos amigos", "estamos do mesmo lado" (argumentos comuns durante a Guerra Fria) ou "agora vivemos a plenitude democrática" (por contraste com os anos 1964 a 1984). Essas lamúrias são inúteis, pois o que de fato importa é definir por que as autoridades norte-americanas atualmente "não tratam bem o Brasil".

Pelas características gerais da conjuntura mundial, expostas acima, o fator determinante principal de como os EUA se relacionarão com determinado país será o papel que este desempenha ou pode desempenhar no qua-

Pelas características gerais da conjuntura mundial, o fator determinante principal de como os EUA se relacionarão com determinado país será o papel que este desempenha ou pode desempenhar no quadro dos objetivos econômicos norte-americanos.

dro dos objetivos econômicos norte-americanos.[9] No caso do Brasil, a feição do regime político em vigor é praticamente irrelevante, pois o que importa é o desempenho e os objetivos que buscam atingir os responsáveis pela economia brasileira, sobretudo no nível macroeconômico. Como no momento atual o Governo não tem planos macroeconômicos (e nem diretrizes coerentes no nível microeconômico), Washington não tem por que dedicar atenção maior ao relacionamento com o Brasil.

Durante a Guerra Fria, os EUA privilegiavam regimes políticos que fossem favoráveis a seus objetivos estratégicos no campo político-militar.

Pela dimensão de sua economia, o Brasil voltará a ser alvo importante da atenção ativa dos EUA apenas quando ocorrer uma de duas

9 Durante a Guerra Fria, os EUA privilegiavam regimes políticos que fossem favoráveis a seus objetivos estratégicos no campo político-militar. Agora, como os enfrentamentos em que se engajará a potência hegemônica de nossa área geopolítica se circunscrevem ao campo econômico, o tratamento preferencial norte-americano será dispensado aos sistemas econômicos que sejam úteis aos objetivos estratégicos no campo econômico. Isto leva à modificação da atitude que Washington assumirá, com pragmatismo natural, para com os países que, em maior ou menor grau, precisam atribuir relevância primordial a seu relacionamento com os EUA. A preponderância das preocupações político-militares fez com que as esporádicas interferências norte-americanas (diretamente ou através de entidades privadas e organismos multilaterais) para obrigar países "clientes" a mudar certas diretrizes econômico-financeiras ocorressem apenas quando, na percepção de Washington, aquelas diretrizes eram ou poderiam vir a ser nocivas aos interesses estratégicos dos EUA no campo político-militar. Ao contrário, no período pós-1990, Washington poderá interferir (por diferentes formas) no quadro institucional de países "clientes" se suas diretrizes econômico-financeiras representarem ameaça ou prejuízo intolerável para os interesses estratégicos dos EUA no campo econômico.

circunstâncias: ou passa o país a ter Governo capaz de traçar e implementar plano macroeconômico ou mergulha numa crise social cuja gravidade possa afetar grandes interesses econômicos dos EUA.

Por outro lado, qualquer que venha a ser o ordenamento econômico do Brasil, o processo de expansão do NAFTA para ir englobando os demais países do hemisfério americano desenvolver-se-á de acordo com o ritmo que convier aos objetivos geoestratégicos de Washington, dentro da moldura das negociações para a implantação da ALCA (vide a seguir). Portanto, é crucial para a posição futura do Brasil poder, o quanto antes, adotar as diretrizes econômicas que tenham a maior probabilidade de conduzir a termos mais favoráveis de associação ao esquema do NAFTA. Nesse mesmo sentido e a título complementar, será útil para o Brasil desenvolver e manter diálogo fluido com os dois parceiros dos EUA no NAFTA, México e Canadá.

Por último, é preciso saber coadunar, no relacionamento com os Estados Unidos, os imperativos econômicos com certos princípios morais e premissas políticas fundamentais do Brasil. É indispensável encontrar-se o delicado equilíbrio entre a conveniência política e a coerência ética, sem o qual a Política Externa descamba para os oportunismos ou se paralisa em posturas fundamentalistas.[10] Neste contexto,

[10] Exemplos recentes (durante 1994) desses riscos: fazer afagos ao regime castrista de Cuba pode agradar às esquerdas brasileiras, mas acarreta desgaste desnecessário com Washington; negar apoio à iniciativa norte-americana de promover "ação multilateral" (com unção parcial da ONU) para derrubar o regime totalitário no Haiti pode irritar Washington, mas fortalece a defesa do princípio de não-intervenção (que é muito importante para os interesses nacionais brasileiros). [Na questão do Haiti, o erro foi agravado por ter o Brasil se abstido na votação, postura que acrescentou ao desagrado de Washington uma percepção ampla de tibieza.]

aliás, é indispensável ter-se muito claro que o "relacionamento especial" com os EUA que facilitará a atuação do Brasil como catalisador de potência ascendente não implica, de forma alguma, forma disfarçada de subserviência ou vassalagem. Esta seria inaceitável por nós mas, além disso, não permitiria o grau de respeito por parte da própria superpotência e dos demais países para o pleno exercício das funções características de uma liderança regional.

> Para equacionamento das relações com o Japão, é preciso identificar com clareza quais são os interesses que tem e poderá vir a ter o Japão pelo Brasil.

Atualmente, uma das áreas temáticas em que essas considerações são particularmente relevantes é o processo, conduzido pelos Estados Unidos, de implantação acelerada da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Vêm participando os 34 países das Américas (excluída portanto Cuba). Esse processo se iniciou na I Cúpula das Américas (Miami, 1994) e vem sendo desenvolvido por meio de mais duas reuniões de cúpula (Santiago, Chile, 1998 e Quebec, Canadá, 2001) e de sucessivos "Encontros" de Ministros de Relações Exteriores e de Comércio Exterior, paralelamente aos quais se realizam Encontros Empresariais.

Em suma, Brasil e Estados Unidos precisam decidir se desejam que seu relacionamento seja uma xifopagia conflituosa ou uma simbiose produtiva.

Relacionamento com as demais áreas geoestratégicas prioritárias - Japão, União Européia e América do Sul

. Japão

Para o correto equacionamento das relações com o Japão, é preciso identificar com a maior clareza possível quais são os interesses que tem e poderá vir a ter o Japão pelo Brasil. Nessa análise será necessário estabelecer as correlações com os aspectos pertinentes do enfrentamento trilateral entre Japão, Estados Unidos e União Européia. É preciso também levar em conta as áreas que o Japão considera como sua zona natural de hegemonia econômica direta: o resto da Ásia Setentrional, a Ásia Oriental e o Sudeste Asiático (e que, para o Brasil, constituem áreas geoestratégicas subsidiárias).

Cumpre, ainda, conjugar o equacionamento das relações bilaterais com o Japão no contexto da inserção do Brasil na Bacia do Pacífico (entendida esta em sua feição geoestratégica e não estritamente geográfica). Será especialmente importante reativar o interesse que existia em círculos japoneses na década dos 70 pela participação brasileira no processo de integração econômica dessa região, que atualmente tem como foco de convergência a APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation).[11] Ao se traçarem as linhas de ação do Brasil nesse sentido, far-se-á naturalmente a ligação com a área geoestratégica subsidiária centrada na Austrália.

---

[11] A concretização da ligação rodoviária do Brasil com o litoral no Pacífico (em qualquer das opções atualmente em perspectiva) será elemento importantíssimo nesse contexto. Além disso, essa "saída para o Pacífico" introduzirá fator novo no equacionamento estratégico de forças entre os EUA e o Japão, aspecto que precisa ser cuidadosamente estudado e acompanhado pelo Brasil.

. União Européia

Para se equacionar o relacionamento do Brasil com a União Européia devem-se considerar, além dos seus países-membros, os que com eles compõem o Espaço Econômico Europeu e os países da Europa Central que já gravitam na órbita econômica da UE e dela são agora membros, a saber: Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovênia e Polônia. Devem também ser aqui estabelecidos os nexos com as áreas geoestratégicas subsidiárias e eventuais periféricas à UE, com especial atenção para a Federação Russa e seus esforços por viabilizar a CEI (Confederação dos Estados Independentes).

A situação da Guiana Francesa é tema específico que precisa ser cuidadosamente estudado para que se tracem as linhas de ação capazes de resguardar os interesses nacionais na região amazônica. Nesse estudo devem ser tomados como referências principais os seguintes pontos:

- território colonial (da França), desprovido de população autóctone capaz de desenvolver movimento independentista[12];
- importância das instalações de Kourou para o programa espacial francês e da UE;
- potencial de utilização da Guiana Francesa como "cunha" para campanha de internacionalização da Amazônia[13].

---

12 Essa circunstância faz com que a maior fronteira terrestre da França seja com o Brasil!

13 Neste contexto, é interessante registrar o grande interesse já declarado pelo Governo francês (1995/96) em ampliar e aprofundar o relacionamento das suas Forças Armadas com as do Brasil, inclusive para o treinamento de militares franceses no Curso de Guerra na Selva (Manaus).

A situação da Guiana Francesa é tema específico que precisa ser cuidadosamente estudado para que se tracem as linhas de ação capazes de resguardar os interesses nacionais na região amazônica.

O relacionamento com Portugal deve ser estudado aqui no contexto de sua integração à União Européia, sobretudo para definir com exatidão os limites de harmonização dessa situação jurídica com os compromissos assumidos através dos acordos bilaterais com o Brasil. Tendo o aspecto formal como pano de fundo, cumpre analisar objetivamente a substância dos chamados "laços especiais" entre os dois países, matéria que até hoje padece de acentuadas distorções filosófico-sentimentais. Evidentemente, será aqui estabelecido o nexo com a área geoestratégica prioritária da Bacia do Atlântico Sul, onde a "comunidade lusófona" constitui fator relevante.

. América do Sul

Tendo em vista o equacionamento correto do desenvolvimento futuro das relações do Brasil com cada um de seus vizinhos sul-americanos, é preciso exame crítico objetivo dos principais episódios históricos desse relacionamento. Revelam-se assim dois aspectos, que se têm repetido invariavelmente ao longo do tempo:

1. Quando a questão que contrapunha o Brasil a um vizinho foi avaliada pelas autoridades brasileiras como de importância vital, empreenderam-se ações afirmativas de poder (nos casos concretos deste tipo, o resultado final sempre foi favorável ao interesse brasileiro em pauta).
2. Uma vez conseguido o objetivo colimado, as autoridades brasileiras não buscaram vantagens adicionais que esse êxito, certa ou muito

provavelmente, colocava ao alcance do país. Exemplos: Guerra do Paraguai / questão do Acre / II Guerra Mundial (ONU - Argentina, et al.) / a construção de Itaipu / situação uruguaia em vários momentos históricos / desastre argentino nas Malvinas.

Em contrapartida, os países vizinhos, especialmente a Argentina, procuram sempre extrair vantagens desproporcionais no relacionamento bilateral com o Brasil. Ao mesmo tempo, não hesitam e, de novo, sobretudo a Argentina, em negar apoio a pretensões brasileiras, por mais legítimas que sejam. Veja-se, por exemplo, a oposição declarada do então Presidente argentino Carlos Menem à possibilidade de que o Brasil viesse a ser um dos novos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU caso fosse ele ampliado. Atualmente, assiste-se ao acirramento dessa posição por parte do governo argentino.

Não se pode desprezar o alto grau de risco que representa para o Brasil a questão do poderio crescente dos grupos organizados que exploram o tráfico de drogas e o renitente problema das organizações guerrilheiras na Colômbia[14] e em outros países amazônico - andinos. Vários cenários podem ser desenvolvidos para mostrar como esses dois fatores representam perigo de desestabilização em áreas adjacentes ao Brasil, bem como de ampliação para dentro do próprio território bra-

---

[14] Existem atualmente na Colômbia três organizações guerrilheiras: *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) e *Ejército Popular de Liberación* (EPL). Estima-se que haja cerca de 10 mil guerrilheiros, que contam com apoio "logístico" de cerca de 40 mil "auxiliares". Embora mantendo sua individualidade, as três têm somado recursos através da *Coordinación Guerrillera Simón Bolívar*. Destaque-se que o fenômeno da ação de guerrilhas na Colômbia tem raízes históricas profundas, o que explica sua continuação mesmo após o término da Guerra Fria.

sileiro. Além disso, dada a preocupação norte-americana com o problema do tráfico de drogas, existe a ameaça de intervenção armada dos Estados Unidos nessa área. Esses aspectos constituem, aliás, motivação adicional para que o Brasil chegue o mais rapidamente possível à condição de núcleo catalisador de potência ascendente (com o beneplácito indispensável dos EUA, mas respeitados todos os aspectos da soberania e da dignidade nacionais).

> O MERCOSUL tem sido apontado como o modelo ideal para superar os problemas crônicos do relacionamento do Brasil com seus vizinhos continentais.

Nos últimos anos, o MERCOSUL tem sido apontado como o modelo ideal para superar, de uma vez por todas, os problemas crônicos do relacionamento do Brasil com seus vizinhos continentais. Sem discutir aqui as vantagens econômicas desse esquema, suas probabilidades de êxito devem ser avaliadas a partir das etapas sucessivas e necessárias por que tem de passar qualquer processo de estabelecimento de mercado comum autêntico:

- redução gradual das tarifas alfandegárias e barreiras não-alfandegárias entre os países-membros, levando à sua abolição plena;
- não-extensão a outros países e blocos regionais das vantagens estabelecidas entre os países-membros;
- implantação de sistema unificado de política cambial;
- implantação de sistema unificado de política monetária;
- integração política, em ritmo ligeiramente mais lento do que o da integração econômica, cobrindo os diferentes aspectos de política interna e de Política Externa;
- criação de virtual federação, mesmo que possa assumir a designação de “confederação”.

Usando-se essa pauta, considere-se a evolução ocorrida na Europa (desde a Comunidade Européia do Carvão e do Aço até a atual União Européia), no Sudeste Asiático (com a *Association of South-East Asian Nations - ASEAN*) e na Oceania (com o acordo *Closer Economic Relations - CER* entre Austrália e Nova Zelândia). Pode-se então contrastar o que ocorreu naqueles casos com o desenvolvimento do MERCOSUL até agora e no futuro previsível. Dessa análise comparativa chegar-se-á à conclusão de que, sem desprezar suas vantagens, o MERCOSUL não atende à necessidade de ação integrada visando a desenvolver relacionamento mais estreito do Brasil com todos os seus vizinhos. É preciso, portanto, planejar e implementar programa coordenado de desenvolvimento dos diversos relacionamentos bilaterais, formando gradualmente teia de integração tendo o Brasil como seu elemento principal. Só dessa forma serão criadas as condições para a implantação da ALCA nos termos mais favoráveis possíveis para nossos interesses nacionais. Um esquema plausível era, por exemplo, a reativação, em ritmo acelerado, de entendimentos para o estabelecimento da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). No Governo Fernando Henrique Cardoso essa hipótese foi taxativamente proscrita. No atual governo, depois de dois anos de ações desconexas e equivocadas, o Presidente Lula propôs, na IV Reunião de Cúpula Sul-Americana (Cuzco, Peru, DEZ/2004), a que não compareceram alguns Presidentes, a criação de uma “Comunidade Sul-Americana de Nações” (CSAN ou CSN), mas sem que até agora se saiba como tal projeto será implementado.

Além disso, torna-se indispensável rever cuidadosamente os desdobramentos políticos e sociais que terá inevitavelmente o processo de integração no marco do MERCOSUL e sua desejável ampliação através da ALCSA ou dessa recente proposta da CSAN, a fim de poderem

ser, o quanto antes, equacionadas as diretrizes adequadas de Política Externa. Essa necessidade se torna ainda mais premente diante do ímpeto acelerado que os Estados Unidos vêm procurando imprimir ao processo de implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Para os efeitos do correto planejamento geoestratégico brasileiro, os países da América do Sul precisam ser considerados em função das subáreas em que se encontram. (Em alguns casos, um mesmo país aparecerá em duas ou mais subáreas). Esses agrupamentos são:

- **América do Sul Meridional**[15], abrangendo: BRASIL, Uruguai, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai;
- **América do Sul Caribenha**, abrangendo: Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, Guiana Francesa[16];
- **América do Sul Pacífica**, abrangendo: Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Chile.

Ressalvada a preeminência absoluta do relacionamento com os Estados Unidos, a região sul-americana ocupa, por diversos motivos, lugar preferencial dentre as áreas geoestratégicas prioritárias para o Brasil.

---

15 Observe-se que a subárea América do Sul Atlântica compreende estes mesmos países, exceto o Chile; por isso, esta subárea deixa de ser tratada aqui em separado, devendo sê-lo, porém, quando se tratar da África Ocidental (ou Atlântica). Esta subárea corresponde ao que coloquialmente se denomina, no contexto latino-americano, Cone Sul.

16 A Guiana Francesa é incluída aqui apesar de ser colônia francesa. Aliás, essa circunstância constitui, por si só, aspecto que precisa ser cuidadosamente analisado no elenco de temas prioritários do planejamento geoestratégico brasileiro.

Na atual conjuntura sul-americana, temos dois exemplos de Estado Nacional em situação de alto risco: a Guiana e a Colômbia. Em cada caso há fatores específicos, mas em ambos existem forças de desagregação interna e poderosos interesses estrangeiros. Também por diferentes motivos, a evolução dos problemas envolvendo esses países pode ter graves repercussões para o Brasil.

Na atual conjuntura sul-americana, temos dois exemplos de Estado Nacional em situação de alto risco: a Guiana e a Colômbia.

A Guiana é alvo de reivindicações territoriais por parte da Venezuela e do Suriname. Essas controvérsias provêm da época em que a Guiana era colônia britânica e o Suriname era colônia holandesa. Como se vê no mapa, as áreas contestadas correspondem, somadas, a cerca de dois terços do território guianense.

Há grandes interesses econômicos estrangeiros, sobretudo norte-americanos, pelas jazidas de petróleo (subsolo oceânico), depósitos de bauxita e de diamantes. Além disso, um consórcio norte-americano está em conversações com as autoridades guianenses sobre concessão para a construção de uma plataforma de lançamento de satélites.

Internamente, o país padece de fragilidade nacional decorrente de dois grupos étnicos, de origem africana e indiana, que foram introduzidos na então colônia como escravos pela administração britânica. A prevenção racial entre ambos é muito profunda e ainda não foi superada.

Há grandes interesses econômicos estrangeiros, sobretudo norte-americanos, pelas jazidas de petróleo (subsolo oceânico), depósitos de bauxita e de diamantes.

A Colômbia tem uma "tradição política" de lutas armadas.

As implicações para o Brasil se situam em dois planos. No jurídico, porque o Brasil sustenta o princípio "*pacta sunt servanda*", ou seja, a observância dos acordos e tratados. No físico, porque ambas as áreas contestadas têm uma parte lindeira com o Brasil. No caso da reivindicação venezuelana, existe ainda o complicador de que a única rota viável de uma invasão terrestre passa por território brasileiro (Estado de Roraima).

A postura diplomática do Brasil sobre essas questões se mantém consistente com os dois princípios tradicionais de nossa política externa: a não-intervenção em assuntos internos de qualquer país e a inviolabilidade do território nacional.

A Colômbia tem uma "tradição política" de lutas armadas. Os dois partidos históricos – Liberal e Conservador – sustentaram dois períodos particularmente sangrentos. Nos anos 1899 a 1903 houve a chamada Guerra dos Mil Dias, com cerca de 130 mil mortos. Posteriormente, de 1948 a 1958, durante a denominada "La Violencia", foram registrados 280 mil mortos. As lutas terminaram com um acordo de paz prevendo a alternância desses partidos no Governo. Entretanto, insatisfações de vários tipos deram origem ao surgimento de guerrilhas – FARC / ELN / EPL / M-19 – todas elas com um viés marxista essencialmente decorrente da necessidade de apoio externo (no contexto da Guerra Fria). Em 1987 foram formadas a *Unión Patriótica* e a *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar*. A ação guerrilheira no período 1960-2000 já causou mais de 35.000 mortos e cerca de 1 milhão de refugiados.

Com o fim da Guerra Fria, o patrocínio mantido pelo Bloco Soviético desapareceu, sendo substituído pela "parceria" com os narco-

traficantes, que vinham enfrentando crescentes dificuldades em suas atividades na Bolívia e no Peru. Assim se configurou a situação que perdura atualmente.

Em 1999, o governo colombiano despendeu com gastos militares o equivalente a 3,4 bilhões de dólares norte-americanos, ou seja, 3,7% do PIB daquele país.

Algumas cifras selecionadas ajudam a se ter uma idéia da dimensão econômica do problema, bem como revelam aspectos duvidosos do "Plano Colômbia".

Em 1999, o governo colombiano despendeu com gastos militares o equivalente a 3,4 bilhões de dólares norte-americanos, ou seja 3,7% do PIB daquele país.

O Plano Colômbia, lançado pelo Governo Pastrana com apoio do Governo Clinton, previa para o período 2000-02 um gasto total de 7,5 bilhões de dólares norte-americanos. Pelo anúncio oficial, 4 bilhões seriam levantados internamente (sem estar explicitado como), o governo dos Estados Unidos contribuiria com 1,3 bilhão (sobretudo na forma de equipamento de emprego militar), a União Européia e o Japão prometeram proporcionar 700 milhões (especificamente destinados a programas de substituição de plantio de coca). O saldo restante de 1 bilhão e meio jamais teve sua origem explicada, o que obviamente aumenta as dúvidas sobre a viabilidade financeira do Plano.

Em termos de efetivos, estão na Colômbia cerca de 800 "instrutores" norte-americanos (comandados por um *Brigadier* – oficial-general norte-americano de uma estrela). Além disso, está sendo adotado o artifício (utilizado durante a guerra do Vietnã) de "terceirizar operações bélicas", com empresas norte-americanas que empregam mercenários nos ataques a forças guerrilheiras. Pela legislação norte-americana, as ações dessas empresas não estão sujeitas a exame pelo Congresso dos EUA.

As FARC têm efetivos estimados em 40 mil homens, o ELN contaria com 8 mil e a AUC (de direita) teria 6 mil elementos.

No plantio de coca e na produção de cocaína estão "empregadas" 300 mil pessoas. A principal área de plantio se localiza em Putumayo e teve rápida expansão, passando de 50.900 hectares em 1995 para 122.500 em 1999, quando foram produzidas 530.000 toneladas de coca.

O narcotráfico paga anualmente 600 milhões de dólares norte-americanos às FARC em troca de proteção contra ações repressivas do governo.

Induzidas pelas autoridades norte-americanas, as autoridades colombianas vêm há anos lançando na região do Putumayo o fungo *Fusarium oxysporum*, que supostamente só destrói as plantações de coca. As conseqüências ecológicas do uso desse agente químico ainda não são completamente conhecidas, porém tem havido protestos de moradores e autoridades da área pela destruição de plantações legítimas. Aliás, o governo brasileiro tem sido omisso em relação a esse problema, que representa no mínimo séria ameaça às áreas banhadas pelos rios que provêm daquela região colombiana. Tampouco se registraram quaisquer iniciativas de ONGs, sempre tão preocupadas em denunciar supostas agressões ao meio ambiente no Brasil.

A conduta do governo norte-americano em toda essa questão é, no mínimo, merecedora de suspeita. Dentre as muitas razões para isso, cabe ressaltar fato sobre o qual reina grande silêncio: 75% dos precursores químicos utilizados na produção de cocaína na Colômbia provêm dos EUA.

Em termos políticos, durante todo o mandato do Presidente Pastrana, constatou-se uma inegável deterioração da autoridade efetiva do governo colombiano, pois cerca de 45% do território nacional esta-

vam fora de controle oficial. Desde 1998 as FARC desfrutavam de uma "Zona Desmilitarizada" de 41.400 km^2, composta por municípios contíguos, muitos dos quais tinham sido recuperados por tropas do Exército colombiano, com perdas de homens.[17] Tratava-se, portanto, de "bolsão rebelde autorizado", que oferecia às FARC utilíssimo santuário para o prosseguimento de sua atuação na busca de conquistar o poder.Em Nov/01 Pastrana prorrogou até 08/Jan/02 a vigência da ZDM. Em 09/Jan/02, o Presidente declarou finda a vigência da ZDM e deu 48 horas para as FARC retomarem as "negociações de paz". Ante a recusa das FARC, as Forças Armadas iniciaram ataques, em várias frentes, contra as guerrilhas na ZDM. A reação das FARC foi imediata, com nova onda de seqüestros, atentados a bomba em centros urbanos e assassinatos.

O aumento da capacidade operacional da "narco-guerrilha" até o final do Governo Pastrana era complementado por ações no âmbito internacional. As FARC enviaram "missões oficiais" a outros países e receberam (em 2001) a visita formal de delegação de Embaixadores credenciados em Bogotá (entre eles o do Brasil). Além disso, mantêm vários "escritórios de representação" em outros países, dentre eles o Brasil, onde seus integrantes são recebidos por autoridades federais brasileiras, inclusive no nível ministerial.

Convém assinalar que a Colômbia tem fronteiras com cinco países latino-americanos: Brasil (1.644km), Peru, Equador, Panamá e Venezuela. Esse fato aumenta os riscos de extravasamento do proble-

---

[17] O ELN também pleiteava uma zona semelhante na sua área principal de atuação. O Governo Pastrana estava disposto a fazer mais essa concessão, só tendo se abstido de formalizá-la por pressão das forças armadas colombianas.

ma, especialmente em termos de operações transfronteiriças pelas FARC e pelas forças armadas colombianas (incidentes em território brasileiro – Traíra e Iauaretê), fluxos de refugiados, "migração" de plantio e de processamento, redirecionamento de rotas e, como já assinalado, de grave contaminação ambiental pelo uso do *Fusarium oxysporum*.

Os pronunciamentos do governo brasileiro têm refletido nossos princípios de não-intervenção e de preservação da inviolabilidade do território nacional.

Os pronunciamentos do governo brasileiro têm, de forma geral, refletido nossos princípios tradicionais de não-intervenção e de preservação da inviolabilidade do território nacional. Contudo, observa-se uma tendência à omissão. Ademais, na prática, ocorreram situações que não se coadunam com tais princípios, não só por aqueles dois incidentes de fronteira como em foros diplomáticos.

Em 31/Ago – 01/Set/00, realizou-se em Brasília a I Reunião de Presidentes da América do Sul, que pode ser resumida como demonstração dos malefícios da chamada "diplomacia presidencial". Nela, por insistência do Presidente Pastrana, foi aprovada uma "Declaração de apoio ao processo de paz na Colômbia", com o seguinte texto:

> *A Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, expressa seu decidido apoio aos esforços em favor da paz empreendidos pelo Governo da Colômbia, que refletem os anseios mais legítimos do povo colombiano de construção de um futuro pacífico, num ambiente democrático e de respeito aos direitos humanos.*

> *A Reunião de Presidentes manifesta, ademais, sua convicção de que as corajosas medidas tomadas pelo Presidente da Colômbia ajudarão a fomentar um clima de crescente confiança* ***entre as partes envolvidas no conflito interno colombiano,*** *para alcançar uma paz firme e duradoura e a reconciliação de seu país.*

Ora, à parte sua inocuidade, o trecho por mim assinalado (*... as partes envolvidas no conflito interno colombiano ...*) tem os seguintes graves defeitos:

1. coloca no mesmo nível Governo e grupos guerrilheiros;
2. contribui para configurar situação jurídica de beligerância interna (guerra civil), aumentando assim a possibilidade de intervenção direta militar dos Estados Unidos;
3. agrava as dificuldades para os demais países sul-americanos e o Panamá, que teriam de se definir por um dos beligerantes ou pela neutralidade, em qualquer hipótese criando envolvimento no conflito.

Após os ataques terroristas de 11/Set/01, os EUA indicaram mudança de rumo do "Plano Colômbia", como reivindicavam os militares colombianos, mas Pastrana persistia na sua infrutífera tentativa de "solução política" para a questão. O quadro começou a se alterar a partir da eleição, em 26/Maio/02, do Presidente Álvaro Uribe Vélez (Liberal dissidente), no 1º turno (53,9%), provavelmente em função de sua promessa de fazer a guerra à narco-guerrilha e não retomar a diretriz de negociação tentada em vão por Pastrana.

Confirmando sua conhecida ousadia, as FARC buscaram implantar, pela intimidação, "zona liberada" maior do que a antiga ZDM. Em

JUL/02, as FARC exigiram que todos os prefeitos e governadores renunciassem, sob pena de serem considerados "alvos militares" e, como tal, eliminados. 110 prefeitos renunciaram, apesar de o Presidente Uribe ter prometido proteção armada a todos.

Foram reiniciadas as operações de fumigação nas principais áreas de plantio. Até JUN/03 os EUA já haviam passado ao Governo Colômbia, no quadro do "Plano Colômbia", US$2,4 bilhões; para o ano fiscal 2003-04, Bush solicitou ao Congresso a liberação de US$688 milhões. Em AGO/03 foi restabelecido o esquema de identificação por aeronaves norte-americanas de aviões suspeitos, para abate pela Força Aérea Colombiana (suspenso em 2001, após incidente no Peru). Persistiu o problema com acordo bilateral para isentar norte-americanos da jurisdição do TPI, refutado pela Colômbia, que insiste em que sua legislação (de 1962) já lhes dá imunidade judicial.

Uma avaliação da conjuntura feita em Mar/2004 revelou êxitos significativos na luta contra narco-guerrilheiros e paramilitares.

- Taxa anual de capturas: + 133% (Jan-Mar: > 700).

- 4.700 "desmobilizados".

- Há 300 presos condenados das FARC. FARC: ainda mantém centenas de reféns, dentre eles 20 políticos, 37 policiais e soldados e 3 norte-americanos.

- Assassinatos: - 22% em 2003 sobre 2002 (Jan-Fev/04 com total de 3.290 comparado a 4.095 em Jan-Fev/03).

- Seqüestros: - 27% em 2003 sobre 2002 .

Constataram-se também bons índices de recuperação econômica:

- Investimentos privados: + 15% do PIB.

- PIB: + 3,7% em 2003.

- Desemprego: 17%, apesar de 1 milhão de novos empregos (2003).

- Perdas de receita e gastos de agricultores pela fumigação (anticoca): 90 mil ha em 2003 e 30 mil ha até agora.

No final de 2004, o Presidente Uribe vinha mantendo elevadíssimo índice de populariade (80%) e estava em andamento campanha "espontânea" por reforma constitucional que permita sua reeleição (4 anos).

Para concluir e a fim de fornecer base para o acompanhamento da questão colombiana, convém sintetizar os objetivos reais dos seus principais protagonistas.

O **Governo** Uribe deixou de insistir por encontrar solução política, autorizou a ampla atuação das forças armadas nas operações e vem aceitando de bom grado o aumento da participação dos EUA, inclusive com a "terceirização" de operações de combate por meio de "empresas" norte-americanas.

As **organizações guerrilheiras**, sobretudo as FARC, não ocultam seu objetivo de tomar o poder, por qualquer via. Simultaneamente, se empenham por assumir o papel de liderança bolivariana, estendendo o movimento para os demais países "bolivarianos".

O **narcotráfico** se mostra interessado em continuar apoiando as guerrilhas, inclusive buscando impedir a "pacificação". Ao mesmo tempo, com critério pragmático e acautelatório, está tratando de desenvolver "alternativas" para produção e exportação das drogas.

De modo muito sintético, para que se tenha visão clara dos problemas e desafios que enfrenta o Brasil na sua vizinhança imediata, assinalo os principais **pontos críticos** na presente conjuntura sul-americana:

Argentina – quadro de instabilidade econômico-social, que não permite ainda prever sua evolução a curto e médio prazos.

Chile – sucessivas mostras de dubiedade na política externa, especialmente no que se refere ao Brasil e ao MERCOSUL, com mal disfarçada busca de relacionamento "especial" com os EUA.

Equador – comprometimento da soberania nacional, num quadro de desorganização generalizada, com a dolarização da economia. A permissão para que as forças armadas norte-americanas utilizem plenamente uma base aérea em Manta é uma das conseqüências mais visíveis da atual tibieza das autoridades equatorianas.

Peru – a desorientação política que se seguiu à escandalosa derrocada do regime presidido por Fujimori levou ao poder Alejandro Toledo, que carece de base majoritária de apoio político-partidário. Sua formação e atividade acadêmica nos EUA o tornam receptivo a gestões norte-americanas.

Venezuela – a declarada militância "bolivariana" e outros pronunciamentos do Presidente Hugo Chávez o colocaram em rota de colisão com os EUA. Tem demonstrado enorme interesse em formalizar estreita aproximação com o Brasil, inclusive pleiteando participação plena no MERCOSUL. O Governo Fernando Henrique Cardoso sempre se mostrou reticente ante essas propostas. No Governo Lula, o Assessor de Relações Internacionais do Presidente, Professor Marco Aurélio Garcia, tem procurado atuar junto a Chávez, com quem teria estabelecido laços de amizade pessoal.

Os restantes quatro países sul-americanos – Bolívia, Paraguai, Uruguai e Suriname – constituem, por diferentes motivos, **problemas crônicos** que requerem, para serem superados, vigorosa e continuada atuação do Brasil.

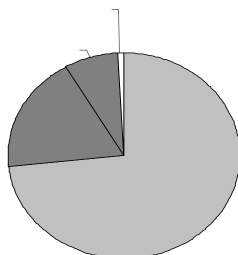
A meu ver, a solução para todo esse quadro de riscos para os interesses brasileiros está na ampla e acelerada integração sul-americana. O caminho para chegar a tal objetivo está no desencadeamento do processo de conformação da Potência Ascendente. O requisito para que esse processo seja desenvolvido e levado a bom termo está na liderança efetiva pelo Brasil, abandonando-se a atitude omissa e meramente reativa das duas últimas décadas. Não se trata de ambição megalomaníaca nem de pretensão hegemônica, mas sim de imperativo para criar as condições de atingirmos os objetivos de bem-estar da Nação brasileira, que não podem estar dissociados do progresso integrado dos demais povos sul-americanos.

A solução para todo esse quadro de riscos para os interesses brasileiros está na ampla e acelerada integração sul-americana.

Sem dúvida, o fator essencial para que se possa promover a integração sul-americana é a vontade política dos participantes nesse processo. Entretanto, ele não terá de superar o imenso óbice representado pelas disparidades econômicas em todo o hemisfério americano.

Os dados a seguir, ilustrados pelo gráfico, expõem essa desproporção de modo muito nítido através de uma comparação das quatro grandes regiões do continente em termos do seu Produto Interno Bruto (PIB), expresso em bilhões de dólares norte-americanos e calculado em termos de paridade de poder aquisitivo (*purchasing power parity – ppp*):

O fator essencial para que se possa promover a integração sul-americana é a vontade política dos participantes nesse processo.



Por isso mesmo, o ideal é que se procure efetivar a integração sul-americana como etapa prévia à integração de todo o hemisfério, como pretendido pela proposta dos EUA de criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA.

Mesmo considerando-se apenas a América do Sul ou o espaço ainda mais restrito do MERCOSUL (englobando-se aqui a Bolívia e o Chile, que não passaram da etapa de associados do grupo), há grandes diferenças econômico-sociais que complicam o processo de conformação da Potência Ascendente.

O quadro estatístico a seguir mostra o PIB, em termos de paridade de poder aquisitivo, expresso em bilhão de dólares norte-americanos, dos países sul-americanos e dos que integram (membros plenos e associados) o MERCOSUL. Faço também a comparação dos PIBs em porcentagens. Convém destacar que o Brasil ocupa o primeiro lugar muito distanciado dos demais quando se considera o PIB por si só; entretanto, quando se adota o critério de PIB per capita, nosso país passa para o quarto lugar. Uma das ilações que se podem extrair disso é a de que o Brasil ainda tem sérios problemas de distribuição de renda. Ressalte-se que essa péssima distribuição de renda não deve ser vista pelo prisma, preferido por alguns ideólogos, de “injustiça social”, mas

sim sob o ângulo objetivo de defeitos estruturais da economia, pois revela ineficiência de produção.

Em suma, são essas características díspares das economias da região que configuram as maiores dificuldades para se criarem os mecanismos que permitirão o processo de formação da Potência Ascendente.

PAÍS	ÁREA [KM²]	POPULAÇÃO	PIB/ppp/ US$	%	PIB p/cap US$	%
BRASIL	8,511,965	171,853,126	1,035.000	45.21	6,100	7.59
ARGENTINA	2,766,890	36,737,664	374.000	16.34	10,300	12.81
COLÔMBIA	1,138,910	39,309,422	254.700	11.13	6,600	8.21
VENEZUELA	912,050	23,203,466	194.500	8.50	8,500	10.57
CHILE	756,950	14,973,843	184.600	8.06	12,500	15.55
PERU	1,285,220	26,624,582	111.800	4.88	4,300	5.35
EQUADOR	283,560	12,562,496	58.700	2.56	4,800	5.97
URUGUAI	176,220	3,308,523	28.400	1.24	8,600	10.70
BOLÍVIA	1,098,580	7,982,850	23.400	1.02	3,000	3.73
PARAGUAI	406,750	5,434,095	19.800	0.86	3,700	4.60
GUIANA	214,970	705,156	1.800	0.08	2,500	3.11
SURINAME	163,270	431,156	1.480	0.06	3,500	4.35
GUI. FRANCESA	91,000	167,982	1.000	0.04	6,000	7.46
TOTAL	17,806,335	343,294,361	2,289.180		80,400	

Paralelamente a essa problemática econômica, é preciso analisar outros aspectos que caracterizam o Brasil como dispondo de excelentes condições para, uma vez havendo a vontade política, exercer ativamente o papel de catalisador da Potência Ascendente.

De todos os países da América do Sul, o Brasil é o único que não possui quaisquer questões de fronteira. De fato, ao se chegar a 1910, todas essas questões haviam sido resolvidas pacificamente, por meio de negociações diplomáticas ou arbitragem internacional, sem jamais recorrer-se ao uso da força. Por isso mesmo, é firmemente

De todos os países da América do Sul, o Brasil é o único que não possui quaisquer questões de fronteira.

defendido por nós o princípio do acatamento irrestrito dos atos internacionais pelos quais foram juridicamente definidas nossas fronteiras. Não admitimos, em hipótese alguma, qualquer ação ou gestão que possa induzir a contestação da validade dos mesmos. Isso não nos impede, contudo, de examinar, com qualquer país vizinho, problemas que possam surgir na zona fronteiriça comum, como sói acontecer sobretudo em áreas de maior densidade populacional ou atividade econômica mais intensa. Essas duas posturas podem ser sintetizadas numa frase: o Brasil não admite questões **DE** fronteira, mas se disporá sempre a encontrar soluções para questões **NA** fronteira.

A tendência predominante da nação brasileira sempre foi pelo convívio pacífico entre os povos.

Como já mencionei em vários pontos, a tendência predominante da nação brasileira sempre foi pelo convívio pacífico entre os povos. Jamais empreendemos guerra de conquista. Da mesma maneira, não extraímos da vitória pelas armas, a que tivemos de recorrer em defesa própria, quaisquer vantagens territoriais às expensas do vizinho derrotado, como comprova o Tratado de Paz com que se encerrou a Guerra da Tríplice Aliança. Ao contrário, sustentamos vigorosamente a integridade do Paraguai, repelindo as intenções argentinas de partilhar seu território entre nossos dois países.

No contexto da II Guerra Mundial, de todos os países latino-americanos, o Brasil foi o primeiro a declarar guerra às Potências do Eixo e o único a emprestar bases às forças armadas norte-americanas, a combater diretamente o inimigo em áreas contíguas ao nosso hemisfério (ações no Atlântico Sul da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira) e, posteriormente, a combater o inimigo nos campos de batalha da

Itália (com a Força Expedicionária Brasileira e o 1º. Grupo de Aviação de Caça).

O Itamaraty sempre se pautou por analisar com objetividade profissional a eficácia das normas de Direito Internacional e a atuação dos organismos multilaterais. Historicamente, nosso serviço diplomático encarava com plena objetividade a crua realidade do uso do poder no relacionamento internacional. Não foi por acaso nem por tendência belicista que o Barão do Rio Branco foi o grande patrono do reaparelhamento do Exército e do fortalecimento da Marinha. Mas nossa ação diplomática sempre se empenhou por prestigiar e preservar o respeito a um ordenamento jurídico igualmente válido para todos os Estados-Nações.

Até hoje, o Brasil não endossa o uso da força para a solução de controvérsias internacionais fora do disposto na Carta das Nações Unidas.

Até hoje, o Brasil não endossa o uso da força para a solução de controvérsias internacionais fora do disposto na Carta das Nações Unidas. Por outro lado, nosso país sempre sustentou firmemente a proibição de interferência nos assuntos internos de qualquer país. Fiel a essas diretrizes, tomamos parte em várias operações de manutenção da paz da OEA e da ONU e nos negamos a participar de outras ou a coonestar ações multilaterais que eram, na realidade, intervenções armadas em outros países.

A questão da participação do Brasil em Forças de Paz merece menção especial aqui. Como ressaltei acima, até hoje as decisões das autoridades brasileiras diante de convites para integrar forças de paz ou outros tipos de ação bélica multilateral foram norteadas por aquelas duas diretrizes. Entretanto, em todos os casos a participação se deu em

> O relacionamento do Brasil com os demais países da América do Sul deve ser analisado em função de fatores agrupados em três categorias: favoráveis, desfavoráveis e inibidores.

resposta a convite e, em muitos deles, nossas autoridades foram surpreendidas com a solicitação. Por isso, a meu ver, deveríamos adotar esquema permanente que permitisse prever circunstâncias em que poderia haver necessidade de constituição de uma força de paz, a fim de dispormos de tempo adequado para (a) decidir se conviria aos interesses brasileiros participar ou não, (b) preparar da melhor maneira os elementos que seriam empregados e (c) centralizar todas as informações, tanto históricas como prospectivas, sobre participação brasileira nesses contextos.

Visualizo a instrumentação desse esquema com a criação de um órgão permanente específico, na estrutura do Ministério da Defesa, no qual haveria sempre representantes do Itamaraty, dos três comandos das forças singulares e do Ministério da Justiça. Esse órgão teria poderes para requisitar a participação de outros órgãos federais sempre que julgado necessário pela natureza da missão.

De forma geral, o relacionamento do Brasil com os demais países da América do Sul deve ser analisado em função de fatores que existem atualmente, muitos deles frutos da evolução histórica e da interação no continente ao longo de séculos. Esses fatores podem ser agrupados em três categorias: favoráveis, desfavoráveis e inibidores.

Dentre os **fatores favoráveis**, merecem especial destaque os que exponho a seguir.

De forma geral, há bastante respeito pelas enormes dimensões do Brasil. A extensão territorial e a variedade dos recursos naturais

são vistas como inegável potencial de riqueza. A grande população, mesmo consideradas as deficiências de educação, também confirma esse potencial. Contudo, talvez porque em quase todos os nossos vizinhos há problemas de dissensão interna, originados por diferentes fatores históricos, o que mais impressiona positivamente é a coesão nacional.

A contigüidade ou proximidade geográfica entre nossos países foi causa, no passado, de alguns atritos ou suspicácias. Atualmente, porém, ela constitui elemento propiciador do processo de integração regional.

Em que pesem as disparidades e as redundâncias nas atividades econômicas, se houver vontade política de promover a integração regional, não será difícil efetivar um grau elevado de complementaridade econômica.

O fato de sermos o único país sul-americano lusófono foi, muitas vezes, considerado óbice para a integração regional. No entanto, o que se constata é que, posta de lado a idéia preconcebida de grande dificuldade na comunicação entre quem fala Português e quem fala Espanhol, em pouquíssimo tempo a suposta barreira de idiomas desaparece. Além disso, as características da sociedade brasileira induzem uma facilidade razoável de harmonização cultural.

Por último, a inexistência de contenciosos no plano jurídico em relação ao Brasil é altamente significativa. Esse fato adquire ainda maior relevância por contraste com as controvérsias que ainda existem dos demais entre si, muito especialmente em termos de fronteiras e antigas anexações territoriais.

As características da sociedade brasileira induzem uma facilidade razoável de harmonização cultural.

Há alguns **fatores desfavoráveis**, que terão de ser neutralizados ou superados para a ampliação e aprofundamento de nossas relações no âmbito sul-americano.

O primeiro deles advém da percepção histórica da formação territorial brasileira como sendo fruto de um imperialismo lusitano. Embora saibamos que outras foram as razões pelas quais os portugueses passaram para além da Linha de Tordesilhas, o que importa aqui é o fato de existir tal percepção. Como conseqüência dela, persiste um certo receio quanto a pretensões do Brasil em termos de expansionismo territorial. Esse tipo de temor tenderá a desaparecer, mas por enquanto não pode deixar de ser levado em conta nas iniciativas integracionistas que cumpre-nos promover.

De certa forma como decorrência do anterior, existe também um receio de eventual comportamento opressor brasileiro. Embora toda nossa atuação externa se tenha pautado pelos padrões da negociação diplomática e não de imposições hegemônicas, esse tipo de temor precisa ser considerado, sobretudo nas etapas iniciais do processo de conformação de potência ascendente.

Por fim, alguns países têm demonstrado anseios por desenvolver isoladamente relacionamento privilegiado com a potência hegemônica hemisférica (e superpotência mundial). Esse comportamento tem variado nos últimos tempos. Assim, por exemplo, a Venezuela, que outrora procurava manter laços estreitos com os Estados Unidos, hoje busca ativamente uma aproximação profunda com o Brasil. A Colômbia e o Chile, por diferentes motivos, cultivam vínculos especiais com os EUA. O caso mais marcante de inversão de conduta é o da Argentina, que passou de um relacionamento distanciado e quase hostil com os EUA para uma orientação subserviente, sintetizada na frase conhecida do

Chanceler Guido Di Tella, em 1995, de que “a Argentina mantém uma relação carnal com os Estados Unidos”. Essas orientações tendem a introduzir complicadores para os objetivos de integração sul-americana e só uma liderança vigorosa do Brasil poderá impedir sua continuação ou intensificação.

Além de todos esses, não podem ser ignorados os **fatores inibidores** que existem na própria sociedade brasileira. No caso trata-se de posturas que precisam ser corrigidas.

É inegável que, a despeito das desconfianças assinaladas acima, falta ao Brasil uma sadia vocação para a expansão (não projeção) do Poder Nacional. Nosso povo é avesso ao exercício da liderança. A necessidade dessa expansão é evidente na atual conjuntura mundial, sob a forma, a meu ver, de formação de potência ascendente. Esse processo, porém, só será viável através de vigorosa e inteligente atuação do Brasil.

Reforçando essa aversão a desempenhar o papel que cabe a nosso país no continente, existe certo preconceito contra quase todos os vizinhos, julgados (por uma ou outra razão) pouco confiáveis ou pouco competentes como parceiros. É preciso corrigir essa mentalidade, para que toda a nação de fato contribua para efetivar a integração sul-americana.

Embora com menos ênfase do que na primeira metade do Século XX, perdura na sociedade brasileira um grau significativo de “eurocentrismo”. Por extensão, nosso povo e, em especial, nossos empresários demonstram atração por países industrializados como sendo sempre “parceiros preferíveis”.

Desde a II Guerra Mundial, implantou-se uma tendência dos brasileiros em geral a pressupor que os Estados Unidos sempre terão preferência pelo Brasil sobre qualquer dos países hispano-americanos como seu parceiro principal. Ultimamente, esse equívoco está se dissipando,

mas ainda precisa ser alvo de atenção para evitar distorções de análise e comportamentos pouco realistas, tanto de autoridades como do setor privado.

Apesar das dificuldades, por diversas causas, o MERCOSUL pode ser considerado um passo positivo no sentido da integração sul-americana.

Apesar de vir atravessando dificuldades, por diversas causas, o MERCOSUL pode ser considerado um passo positivo no sentido da integração sul-americana. Sua ampliação foi iniciada com a admissão do Chile e da Bolívia, embora apenas como membros associados. O atual governo venezuelano, por sua vez, já manifestou oficialmente seu desejo de ingressar, como membro pleno, no MERCOSUL, embora ainda não haja definição dos atuais parceiros a esse respeito.

Sem descurar dos trabalhos para a consolidação do MERCOSUL, é importante recordar que os países sul-americanos já dispõem de dois excelentes conjuntos de normas jurídicas para promover sua integração: o Tratado da Bacia do Prata (1969) e o Tratado de Cooperação Amazônica (1978). Este último evoluiu para a organização do TCA, com Secretaria Permanente em Manaus (posteriormente transferida para Brasília, providência que não considero correta em termos diplomáticos).

Inexplicavelmente, esses dois arcabouços jurídicos continuam sendo praticamente ignorados.

Nesse contexto, acho muito importante recordar a proposta, apresentada pelo Brasil em 1992, de se criar a Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA. Ela deveria estar sendo objeto de intensos esforços de concretização, já que deveria ser etapa prévia para a eventual criação da ALCA.

Infelizmente, também no que se refere à ALCSA, constata-se a falta de consistência na condução do tema por parte do Governo brasileiro. Assim, no Comunicado emitido ao final da I Reunião de Presidentes dos Países Sul-Americanos (Brasília, 31/Ago-01/Set/00), o assunto foi objeto de três itens (29, 31 e 32), cujo sentido foi estabelecer a meta de "no mais breve prazo possível e antes de janeiro de 2002", promover a integração do MERCOSUL e da Comunidade Andina (CAN), agregando-se o Chile, a Guiana e o Suriname. Embora a sigla ALCSA não tenha sido usada, essa enumeração de blocos e países a ela corresponde inteiramente[18].

Também no que se refere à ALCSA, constata-se a falta de consistência na condução do tema por parte do Governo brasileiro.

Contudo, além de o prazo indicado demonstrar falta de realismo, não foram empreendidos os estudos e gestões necessários para cumprir essa decisão formalmente anunciada pelos Chefes de Estado reunidos em Brasília.

Por outro lado, no mesmo Comunicado (itens 34 e 35), é aceita a concretização da ALCA "até, no mais tardar, 2005", porém ressaltando-se que a mesma deverá ser concebida "em bases eqüitativas e equilibradas que assegurem o acesso efetivo a mercados para as exportações provenientes dos países da América do Sul". O Governo Lula tampouco adotou uma diretriz clara e consistente no que se refere à integração regional. Além de pronunciamentos pouco construtivos no que se refere ao diálogo com os EUA, não soube conter atitudes do Governo ar-

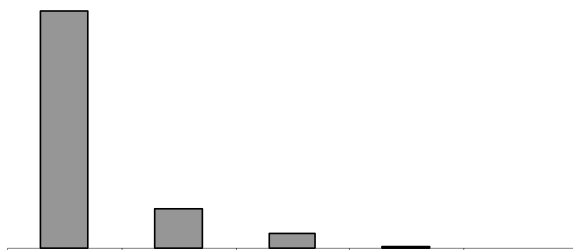
[18] Segundo me foi esclarecido particularmente, existe uma "proibição" do uso, em textos e pronunciamentos oficiais, da sigla ALCSA por se tratar de idéia lançada durante o Governo Itamar Franco.

gentino (Kirchner) incompatíveis com o fortalecimento do MERCOSUL. Não resgatou o projeto da ALCSA, preferindo lançar novo projeto (na Reunião de Cúpula Sul-Americana, Cuzco, Peru, Dez/2003) intitulado "Comunidade Sul-Americana de Nações" (CSAN ou CSN), sem que se conheçam pormenores de como a mesma será constituída.

A falta de liderança efetiva por parte do Governo brasileiro (ao contrário da retórica inócua) ensejou iniciativa conjunta de Cuba e Venezuela. Em Havana, em 15/Dez/03, Fidel Castro e Hugo Chávez lançaram a "Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba)", rechaçando a ALCA, por eles qualificada como "a expressão mais acabada dos apetites de dominação sobre a região". Segundo a declaração conjunta, "a Alba não se fará com critérios mercantilistas nem com interesses egoístas de ganância empresarial ou benefício nacional em prejuízo dos outros povos", tendo como objetivo "a transformação das sociedades latino-americanas, tornando-as mais justas, cultas, participativas e solidárias".

Sem dúvida, o processo de integração hemisférica está, ao começar o ano de 2005, ainda mais complicado. No momento atual, aguarda-se uma indicação clara do Governo Bush, nesse início de seu segundo mandato, tendo a direção da diplomacia norte-americana passado às mãos de Condoleezza Rice e de Robert Zoellick (até então o hábil e atuante Representante norte-americano para Comércio Exterior). De qualquer forma, será indispensável que as autoridades brasileiras se empenhem para persuadir os EUA de que a criação da ALCA precisa dar satisfação aos inúmeros reclamos da maioria dos países do hemisfério contra práticas protecionistas dos Estados Unidos. Também precisam ser corretamente equacionadas as normas para a proteção da propriedade intelectual e certos tratamentos preferenciais a setores da

economia dos países latino-americanos, por exemplo em licitações internacionais. Todas essas questões têm um significado fundamental dada a imensa disparidade das economias em questão. Apenas para dar uma idéia dessa disparidade, observe-se comparativamente o PIB dos "blocos regionais" existentes no nosso hemisfério:



A última das áreas geoestratégicas prioritárias por mim configuradas é a Bacia Geopolítica do Atlântico Sul. Ela tem de ser conceituada no mesmo sentido geoestratégico com que se considera a Bacia do Pacífico, especialmente porque, em ambos os casos, não há plena coincidência com a área abrangida pelo conceito estritamente geográfico de "bacia oceânica". Assim, nessa concepção, a Bacia do Atlântico Sul é um polígono irregular cujo limite setentrional vai da Guiana Francesa (inclusive), tangenciando pelo norte o arquipélago de Cabo Verde, até o limite do Senegal com a Mauritânia; o lado leste abrange a África Ocidental (ou Atlântica) e se estende até Moçambique (com litoral no Índico); no lado oeste, inclui, desde a Guiana Francesa, os países atlânticos e os mediterrâneos-atlânticos da América do Sul (Bolívia[19] e

[19] É preciso ter-se cuidado com a qualificação da Bolívia como "mediterrâneo-atlântico", para evitar dar a impressão de que, mesmo que indiretamente, se esteja assim pretendendo debilitar a reivindicação boliviana da recuperação do seu litoral no Pacífico, tomado pelo Chile.

Paraguai) e o Chile[20] (com sua "fachada" sobre o Atlântico no Canal de Beagle); finalmente, para o sul, se estende à Antártica. Deve ainda ser ressaltada a enorme relevância estratégica do arco formado pelas ilhas oceânicas atualmente sob soberania britânica (Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Gough, Sanduíche do Sul, Geórgias do Sul e Malvinas); a oeste desse arco estão os penedos de S. Pedro e S. Paulo, o arquipélago de Fernando de Noronha e as ilhas da Trindade e de Martim Vaz.

Algumas ilhas oceânicas do Atlântico Sul pertencem à Grã-Bretanha que as tomou dos portugueses com o duplo objetivo estratégico de apossar-se de pontos de apoio para suas marinhas comercial e de guerra, bem como impedir que o Atlântico Sul fosse um "lago português". Isso serve de lembrete simbólico do que poderemos ter de enfrentar quando nos decidirmos a efetivar o processo de conformação de Potência Ascendente com os "vizinhos" africanos: ação de um ou mais CPEs para tolher esse processo.

Cabe recordar que, por iniciativa do Brasil, foi consagrada por Resolução da Assembléia-Geral da ONU em 1986 a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Dispomos assim de uma plataforma jurídica para encetar o processo integracionista nessa área geoestratégica prioritária. É outra demonstração da apatia brasileira atual o fato de

[20] A título ilustrativo da relevância estratégica do Chile no contexto do Atlântico Sul, pode-se recordar o papel por ele desempenhado durante a guerra das Malvinas, proporcionando apoio crucial à Grã-Bretanha. Além disso, convém lembrar que o Chile não aceitou as delimitações das águas jurisdicionais fixadas pela Convenção da Jamaica, adotando unilateralmente o limite de 2.000 milhas marítimas para o seu "mar presencial". Por último, a reivindicação (embora "congelada" pelo Tratado Antártico) do Setor Antártico Chileno não pode ser ignorada como fator da problemática geopolítica do Atlântico Sul.

que não se está utilizando esse recurso, criado adrede na época em que ainda se mantinha algum espírito de iniciativa no campo externo.

A importância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil dispensa maiores comentários. Por ele passam todas as rotas marítimas do Brasil, bem como outras importantes para seus principais parceiros comerciais extracontinentais, Estados Unidos, União Européia e Japão. Os recursos vivos encontrados na Zona Econômica Exclusiva (tal como definida na Convenção da Jamaica)[21] têm enorme importância econômica. O subsolo marinho contém riquezas minerais ainda não inteiramente conhecidas, mas que realisticamente podem ser consideradas como muito promissoras. Assinale-se que o levantamento da plataforma continental brasileira, nos termos da Convenção da Jamaica, que está em vias de conclusão por nossa Marinha de Guerra, acrescentará à soberania nacional área quase igual à da superfície terrestre do país.

Em 1986, no contexto da Guerra Fria, o Brasil inspirou projeto de criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, concretizado na Resolução 41/11 das Nações Unidas. Visava-se com ela a reduzir os riscos de choque armado nessa área entre Estados Unidos e União Soviética, ao mesmo tempo em que se criava estímulo à cooperação entre seus ribeirinhos no campo do desenvolvimento econômico. Por dife-

---

[21] A ratificação pelo Brasil (em 1988) suplantou, nos seus efeitos políticos, a declaração unilateral do mar territorial de 200 milhas feita em 1970. Na prática, o Brasil nada perdeu com isto, pois a finalidade precípua daquela decisão havia sido a proteção dos recursos econômicos do “mar brasileiro”, agora resguardados através do instituto da Zona Econômica Exclusiva. Assinale-se, aliás, que os levantamentos ora em andamento já mostram que o Brasil poderá beneficiar-se do dispositivo que permite estender o limite das “águas jurisdicionais” (até o máximo de 350 milhas) de acordo com o conceito (consagrado na Convenção) da plataforma continental.

rentes motivos esse projeto não produziu grandes resultados até hoje, embora ainda se cogite de utilizar a Resolução como base formal para programas específicos de cooperação regional.[22]

Em 1986, no contexto da Guerra Fria, o Brasil inspirou projeto de criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, concretizado na Resolução 41/11 das Nações Unidas.

Aceita a premissa de que o Brasil precisa tornar-se de fato o núcleo catalisador de potência ascendente, a África Ocidental tem necessariamente que ser incluída em sua esfera imediata de influência. Esta circunstância fica mais evidente quando se usa a designação alternativa da região África Atlântica.

Os países africanos da orla atlântica têm sofrido constantes, prolongadas e usualmente sangrentas crises políticas. As causas dessas crises são numerosas e variadas demais para serem examinadas aqui. Basta sublinhar-se que essas dificuldades tenderão a persistir por muito tempo ainda e que, por conseguinte, o Brasil terá de encontrar as melhores formas de conviver com elas e, concomitantemente, desenvolver ao máximo o relacionamento econômico-comercial bilateral.

É forçoso reconhecer que o Brasil independente relegou a plano muito remoto suas preocupações e interesses no Atlântico Sul, em especial na sua margem africana.[23] Inegavelmente, torna-se necessário

---

22 A quarta reunião dos países da ZPCAS realizou-se em Mar/96, na África do Sul.

23 A partir do final do século XV, os portugueses descobriram a importância do Atlântico Sul para seus objetivos estratégicos e mantiveram seu empenho por manter o controle de seus pontos mais importantes. Mencione-se, por exemplo, a expedição enviada do Brasil a Angola, em 1648, sob o comando de Salvador Corrêa de Sá e Benevides, com 1.300 homens (mais, portanto, do que o efetivo brasileiro na UNAVEM). Do século XVI em diante, Portugal teve de enfrentar a feroz compe-

corrigir essa deficiência. Para isso são requeridas três linhas de ação complementares:

1. montagem de eficiente rede diplomática, corretamente habilitada a apoiar e orientar o relacionamento econômico-comercial;
2. lastro real de poder (sobretudo em suas feições financeira e militar) que dê credibilidade à ação diplomática;
3. estabelecimento ou expansão das atividades econômico-comerciais a nível empresarial brasileiro.[24]

A enorme importância do Atlântico Sul para o Brasil pode ser mostrada de diversas maneiras. Talvez as de mais fácil visualização sejam as rotas de comércio marítimo do Brasil. Em 2002 a média diária de navios foi de 472 e em 2003 baixou para 364, dos quais apenas 61 de bandeira brasileira, estando só 14 em rotas oceânicas (dados obtidos junto à Comissão de Controle do Tráfego Marítimo – COMCONTRAM, da nossa Marinha de Guerra). É muito grave o fato dessa enorme maioria de navios de bandeira estrangeira, evidenciando preocupante debilidade e vulnerabilidade do Brasil, além da enorme perda de divisas em termos de fretes marítimos.

tição de holandeses, ingleses e franceses. O Brasil Colonial e o Brasil Império mantinham, como é sabido, estreitos laços comerciais com a costa ocidental da África.

24 Esta expansão deve ser levada até o limite máximo compatível com o objetivo primordial de preservação do melhor relacionamento possível com os EUA e, em segundo plano, a UE. O Japão tem, a esta altura, interesse reduzido por essa região geoestratégica, deixando por isso de representar por enquanto possível limitação a ser tida em conta para a projetada expansão brasileira.

4.3.2. Áreas Geoestratégicas Subsidiárias

Esta categoria abrange países de interesse direto para o Brasil mas que precisam ter tratamento especial no planejamento de Política Externa. O relacionamento com cada um deles precisa ser equacionado em função de dois aspectos: por um lado, o relacionamento que o Brasil procurará desenvolver com os três CPEs e, por outro, o que cada um dos CPEs terá com esses mesmos países. Daí a qualificação de subsidiárias atribuída a essas áreas geoestratégicas.

- China e Sudeste Asiático

A China terá grande relutância para aceitar ser apenas núcleo de potência ascendente. Esta relutância a induzirá a tentar desenvolver relacionamentos importantes muito além de sua zona de influência. Esse aspecto pode ser bem aproveitado pelo Brasil, tanto no âmbito bilateral como no contexto do Sudeste Asiático.

Tendo-se presente a complexidade própria do relacionamento com a China, pode-se considerar como promissoras as seguintes perspectivas:

- mercado consumidor de produtos brasileiros;
- fonte de tecnologias desenhadas para condições típicas de economia em desenvolvimento de possível aproveitamento em determinadas regiões do Brasil, e
- parceria em atividades pioneiras nos campos de pesquisa científica, tecnologias de ponta e ciência aplicada.

O papel preponderante ou relevante que desempenham as comunidades chinesas nos países do Sudeste Asiático deve ser analisado paralelamente ao equacionamento das relações com a China. Além disso, é importante dimensionar corretamente as possíveis vantagens que podem ser auferidas pelo Brasil através de ampliação do relacionamen-

to com os chamados "Tigres Asiáticos". Formosa e Hong Kong, sobretudo ante a iminência de mudanças grandes em sua situação político-institucional em relação à China, podem constituir-se em fontes de investimentos produtivos.

Finalmente, deve-se explorar a possível utilidade da ASEAN para facilitar a inserção do Brasil no processo integracionista da Bacia do Pacífico (APEC).

Finalmente, deve-se explorar a possível utilidade da ASEAN para facilitar a inserção do Brasil no processo integracionista da Bacia do Pacífico (APEC). Uma vez recuperada a posição internacional do Brasil, será conveniente gestionar sua inclusão na categoria dos "Parceiros do Diálogo", criada pela ASEAN para a coordenação coletiva de projetos e programas entre seus membros e as principais economias mundiais[25].

- **Federação Russa (e CEI)**

A Rússia, tal como a China, resistirá à idéia de não mais ser potência em escala mundial. Na prática, porém, todas as suas energias terão de estar concentradas na sua reorganização interna, no reordenamento dos componentes da própria Federação Russa, na consolidação da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e na condução difícil das relações com seus vizinhos imediatos (a zona chamada por Moscou de "exterior próximo").

A Rússia, tal como a China, resistirá à idéia de não mais ser potência em escala mundial.

[25] Atualmente, são "Parceiros do Diálogo": Austrália, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Japão, Nova Zelândia e União Européia.

Será importante acompanhar esses aspectos da atuação russa para analisar corretamente as perspectivas das relações do Brasil com os países da Europa Oriental e da Europa Balcânica (por isso mesmo classificados como áreas estratégicas eventuais).

Apesar das dificuldades por que passa a Federação Russa, ela pode ser para o Brasil bom mercado consumidor de produtos brasileiros. Além disso, pode ser fonte de algumas tecnologias de ponta, impondo-se porém o cuidado de não se receber as que já estão ultrapassadas.

- **Índia**

Pela analogia de alguns problemas internos, a Índia pode oferecer ao Brasil a experiência de algumas soluções sui generis. Deve-se também procurar captar o que for de interesse para projetos e programas brasileiros da experiência indiana na utilização de tecnologias sensíveis (por exemplo, a operação de submarino nuclear emprestado pela então URSS). É mesmo possível que se identifiquem tecnologias sensíveis lá desenvolvidas que possam ser de interesse para o Brasil.

Aspecto muito importante no desenvolvimento de relacionamento mais ativo com a Índia residirá na oportunidade que assim se criará de acompanhar de perto a implementação da estratégia japonesa de expansão de poder nacional em toda a região do Sudeste Asiático.

- **América Setentrional (exclusive EUA), América Central e América Caribenha**

Trata-se, é claro, da zona de influência mais direta dos EUA. Seus dois países maiores, México e Canadá, estão efetivamente "anexados" economicamente aos EUA, enquanto que os países centro-americanos

e caribenhos tenderão a ser incorporados ao NAFTA em futuro não muito distante. Nos últimos anos, aliás, o que quase todos eles mais têm desejado é precisamente a admissão plena ao NAFTA. A tendência à ampliação do NAFTA tem, contudo, passado para segundo plano, em função da primazia atribuída pelos Estados Unidos à implantação acelerada da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Também será inevitável o surgimento de pequenas crises em função das diretrizes que adote Washington para com países dessa região. É o caso, no momento, de Cuba. A Política Externa brasileira deverá, a esse respeito, pautar-se pela harmonização criteriosa dos Objetivos Nacionais com os princípios fundamentais de nossa conduta internacional.

- **Austrália (com os "apêndices" da Nova Zelândia e do Pacífico Sul)**

Os EUA têm interesse crescente nesta área, sobretudo no contexto de seu enfrentamento com o Japão. Por isso, como ocorre com o relacionamento com a Índia, será útil para a Política Externa brasileira acompanhar o mais de perto possível a evolução das diretrizes norte-americanas na região.

No que se refere à Austrália, a posição por ela ocupada como grande produtor e exportador de certos produtos primários (açúcar, carne, grãos) e insumos básicos (minérios, sobretudo ferro, bauxita, manganês e carvão) já justifica relacionamento bilateral mais intenso. Ademais, existem ótimas oportunidades nos campos do comércio de bens e serviços, bem como de *joint ventures*, inclusive em terceiros países. Em escala menor, o mesmo pode ser dito da Nova Zelândia.

No resto do Pacífico Sul há também algumas oportunidades para o Brasil, como por exemplo na implantação de programas semelhantes

ao PROALCOOL, pois os países da região têm de importar todo o combustível de que necessitam, embora sejam (Fiji) ou possam vir a ser produtores de açúcar em larga escala.

4.3.3. Áreas Geoestratégicas Eventuais

O planejamento eficaz da Política Externa requer a observância de prioridades decorrentes da capacidade de ação do país. Por isso, algumas áreas estratégicas e geoestratégicas precisam ser colocadas numa categoria que só será objeto de providências de maior vulto se a conjuntura internacional se modificar de forma radical ou se houver maior disponibilidade de recursos nacionais.

- **Europa Oriental**

Os países dessa região estão com suas economias ainda em recuperação, embora haja algumas oportunidades para o Brasil que podem ser aproveitadas.

Europa Oriental – Os países dessa região estão com suas economias ainda em recuperação, embora haja algumas oportunidades para o Brasil que podem ser aproveitadas.

Sendo zona natural de expansão da União Européia, caberá trabalho sistemático de observação e análise, como complemento dos estudos sobre o desenvolvimento da interação dos três CPEs.

- **Europa Balcânica**

Os países dessa região se caracterizam por economias em grande desordem e elevado grau de instabilidade política. É zona de expansão

> **Europa Balcânica** – Os países dessa região se caracterizam por economias em grande desordem e elevado grau de instabilidade política.

da UE, que recorreu ao emprego da força armada (através da OTAN) para promover a completa desagregação da antiga Iugoslávia. Ao mesmo tempo, ainda persistem os vínculos decorrentes do fator "eslavismo", que inspira preocupações na Federação Russa. Por esses motivos, também aqui convém manter programas sistemáticos de observação e análise.

- **África Oriental (exceto Moçambique)**

De forma geral, trata-se de economias debilitadas. Além disso, a dificuldade de acesso para o Brasil reduz muito a viabilidade de amplo desenvolvimento do intercâmbio comercial. Excetuados os relacionamentos ainda remanescentes de alguns países com suas ex-metrópoles européias, trata-se de zona de expansão comercial indiana e sul-africana.

- **África Setentrional ou Mediterrânea**

Por diferentes motivos, esta é zona de influência da UE. Em todos os seus países observa-se, em graus diferentes, instabilidade interna pela ação do fundamentalismo islâmico. Tendo em vista o papel que pode desempenhar, no âmbito mundial, a militância fundamentalista islâmica, o acompanhamento sistemático da conjuntura dos países da região deve ser mantido de forma integrada.

Algumas oportunidades comerciais para o Brasil já foram exploradas nessa região e tiveram resultados modestos. Ela continua apresentando potencial reduzido como mercado para o Brasil.

5. Instrumentos de Ação no Campo Externo

Tendo em vista as principais características do panorama geoestratégico e as linhas mestras de sua evolução no final deste e no início do próximo século, o Brasil precisa com a maior urgência definir seus objetivos estratégicos e equacionar a melhor maneira de atingi-los.

Obviamente, é impossível separar os Campos Interno e Externo, pois sua estreita interação impõe o caráter global das estratégias nacionais. Entretanto, os limites desta conferência obrigam-me a concentrar-me nos aspectos externos. Mesmo assim, ao formular as diretrizes de ação externa, que proporei a seguir, levei em conta a necessidade de serem elas precedidas de grandes mudanças ou transformações no campo interno: restabelecimento de padrões corretos de comportamento social, saneamento dos costumes políticos, reestruturação do serviço público, reformulação das tarefas próprias do Estado, reordenamento da economia nacional (distribuição da renda, direcionamento dos recursos nacionais, estímulos à eficiência do setor privado). Todas essas reformas fundamentais exigem, obviamente, planos detalhados de providências de diversos tipos para que possam ser implementadas. Não me é possível aqui examiná-las, mas apenas registrar sua imprescindibilidade. A única exceção que farei será breve digressão sobre o Serviço Exterior Brasileiro (SEB), por ser o mecanismo principal para a preparação e a implementação da Política Externa do país, e sobre os outros "agentes" principais da Política Externa brasileira,

É impossível separar os Campos Interno e Externo, pois sua estreita interação impõe o caráter global das estratégias nacionais.

que são nossas Forças Armadas e o Setor Empresarial brasileiro, num desempenho coordenado e com características que explicitarei adiante.

5.1. O Serviço Exterior Brasileiro

Como parte da campanha de recuperação nacional, é preciso empreender a "reconstrução" do Serviço Exterior Brasileiro (SEB). Uso propositadamente o termo "reconstrução", para caracterizar a natureza e a dimensão da tarefa requerida.

Nosso país já teve serviço diplomático altamente respeitado pelo mundo afora. O Itamaraty era considerado como um dos paradigmas da diplomacia profissional. Essa circunstância permitia ao Brasil participação ativa em questões mundiais muito acima da efetiva capacidade de seu Poder Nacional. O prestígio auferido ao longo de décadas de atuação competente no manejo das relações internacionais dava ao Itamaraty a capacidade de neutralizar manobras nocivas aos interesses nacionais, que não poderiam ser contrarrestadas pacificamente por nenhuma outra forma. E, em mais de uma ocasião, a competência profissional dos diplomatas brasileiros evitou que o país fosse alvo de ataques bélicos ou viesse a ser envolvido em conflitos armados. Costumava-se dizer, não sem razão, que o Itamaraty era uma ilha de profissionalismo e dedicação separada da massa continental de ineficiência, nepotismo e corrupção do serviço público brasileiro. Lamentavelmente para prosseguir na analogia geográfica os braços de mar foram sendo assoreados e a ilha foi incorporada ao continente. As causas desse processo são demasiado complexas para serem examinadas aqui.[26]

[26] Hoje em dia as promoções na carreira diplomática e as movimentações de pessoal se fazem, em sua quase totalidade, por critérios personalistas ou de apadrinhamento

Por outro lado, explicitar como deve ser empreendida a tarefa de "reconstrução" está fora do escopo deste texto. Por isso limito-me a insistir, da forma mais enfática, em que o interesse nacional torna imperativo e urgente "repensar" todo o Serviço Exterior Brasileiro.[27]

---

político. Inexiste qualquer plano coerente de lotação dos postos e da Secretaria de Estado em função de missões a executar ou de objetivos a atingir - até porque não há qualquer Plano de Ação Diplomática. Em suma, não temos Política Externa definida nem Serviço Exterior corretamente profissionalizado.

27 Para a tarefa urgente de "repensar" todo o Serviço Exterior Brasileiro, a começar, naturalmente, pela carreira de diplomata, é indispensável:

1. Reformular radicalmente a estrutura e as normas de todas as carreiras e quadros do MRE. [Apenas a título exemplificativo: o atual Quadro de Diplomatas deve ser substituído por três quadros "paralelos", todos parte da Carreira de Diplomata, mas terminando, respectivamente, em Conselheiro, Ministro de Segunda Classe e Embaixador. Não elimino a hipótese de se criar um último posto no terceiro desses quadros, com características muito especiais, de "Embaixador da República" ou título equivalente.]
2. Restabelecer os critérios de objetividade e profissionalismo para admissão, seleção, formação, aperfeiçoamento e progressão dos funcionários.
3. Tornar o serviço exterior imune - no maior grau possível - das interferências de quadros políticos, grupos empresariais ou quaisquer outros elementos estranhos ao próprio Itamaraty.

No que se refere à estrutura orgânica do Ministério das Relações Exteriores, é preciso:

1. Reduzir a atual pletora de unidades na Secretaria de Estado, muitas criadas simplesmente para proporcionar as vantagens de Chefia de unidade a funcionários, cujo número na SERE é excessivo em decorrência das distorções de que padece atualmente o SEB.
2. Redistribuir as atribuições operacionais (à luz dos pressupostos estratégicos e do Plano de Ação Diplomática), tanto na SERE como no exterior.
3. Independentemente dessa redistribuição, criar órgão de planejamento (desvinculado da rotina da SERE, para o que o mais aconselhável seria instalá-

5.2. Forças Armadas

Cerca de 500 anos atrás, o estadista que revolucionou o relacionamento internacional com seu conceito da *raison d'Etat* Armand Jean du Plessis, Cardeal de Richelieu[28] escreveu (no seu "Testamento Político") que "em questões de Estado, quem tem a força geralmente tem a razão e quem é fraco apenas, e com dificuldade, consegue não ser visto como culpado pela maioria do mundo".

A Expressão Militar do Poder Nacional é componente fundamental da interação dos Estados. Ninguém discute a realidade de que as forças armadas são o guante de ferro por baixo da luva de pelica da diplomacia. A eficácia da Política Externa de um país requer o melhor ajustamento possível entre ambos, com a premissa de que militares e diplomatas, pelo conhecimento profissional que têm, se empenham por evitar a luta armada[29]. Preferências pessoais ou convicções filosóficas à parte, é inegável que a habilidade do diálogo diplomático não prescin-

---

lo nas antigas dependências do Itamaraty no Rio de Janeiro) e de inteligência externa, assegurando a ambos o mais alto nível de qualidade profissional e de imunidade às pressões exógenas, especialmente de natureza político-partidária.

4. Rever a rede de postos no exterior, à luz dos requisitos do PAD.
5. De forma geral, transformar o MRE de uma organização departamental numa organização sistêmica.

   Quanto aos métodos de trabalho, é urgente empreender amplo reexame dos que existem atualmente, a fim de assegurar sua modernização e adequação ao PAD (quando passar a existir).

[28] Richelieu foi Primeiro Ministro da França (reinado de Luís XIII) de 1624 a 1642, quando morreu.

[29] A conhecida frase de Clemenceau de que "a guerra é coisa séria demais para ser deixada a cargo dos generais" revela a realidade de que o emprego das armas nos conflitos internacionais é decisão dos dirigentes políticos.

de da percepção subjacente do poder militar. Como disse Frederico, o Grande, "diplomacia sem força armada é como uma orquestra sinfônica sem instrumentos".

A Expressão Militar do Poder Nacional é componente fundamental da interação dos Estados.

No caso do Brasil, toda nossa evolução histórica demonstra essa proposição. Para citar apenas um exemplo: não foi por acaso nem por qualquer especial afinidade pessoal que o Barão do Rio Branco desempenhou, quando Chanceler, o papel de grande campeão dos programas de reaparelhamento de nosso Exército e de ampliação de nossa Marinha de Guerra. É, portanto, indispensável que haja estreita e permanente coordenação entre o Itamaraty e as Forças Armadas brasileiras para o planejamento integrado da Política Externa e a execução da ação diplomática. Aliás, considero indispensável a intensa participação de diplomatas nos trabalhos de estruturação e funcionamento do novo Ministério da Defesa.

No âmbito do planejamento é preciso estabelecer a maior complementaridade possível dos objetivos fixados no PAD com as funções e programas que dependem diretamente das Forças Armadas.[30]

---

[30] Assim, por exemplo, precisam ser revistos, à luz do PPE e do PAD:

- os postos em que deve haver adidos militares, definindo as características em cada caso (de que forças singulares, com que patentes, etc.)
- os cursos de formação, aperfeiçoamento, etc., de estrangeiros no Brasil e de brasileiros no exterior
- outras modalidades de intercâmbio entre as Forças Armadas do Brasil e as de países selecionados
- exercícios conjuntos de forças singulares ou combinadas

Em nível operacional, são necessários mecanismos ágeis que assegurem a permanente ligação rotineira entre as Forças Armadas e o Itamaraty. Estes canais de ligação precisam ter a capacidade de, com a urgência requerida em cada caso, levar ao conhecimento imediato das autoridades do mais alto nível, nos Ministérios respectivos, situações que exijam o estabelecimento de dispositivos *ad hoc* para análise integrada e coordenação operacional específica.[31]

Creio que cabe aqui uma digressão.

Os debates que se ensaiam quanto às características que devem ter as Forças Armadas nessa nova etapa histórica padecem do vício original (intencional ou não) de buscar sua redefinição em função de ameaças reais ou em potencial. Na verdade, o que se tornou necessário é "repensar" as Forças Armadas não em função de ameaças (quase inexistentes em termos bélicos tradicionais), mas sim no contexto das metas a serem atingidas, de acordo com os objetivos nacionais pré-fixados, à luz dos estudos sobre a Revolução em Assuntos Militares. É im-

31 Apenas a título de ilustração do absurdo atual: há programas de consultas regulares do Itamaraty com algumas Chancelarias estrangeiras, mas inexiste qualquer mecanismo similar entre o Itamaraty e os Ministérios militares e o próprio EMFA. Situação comum que deveria ser objeto permanente desse tipo de análise integrada é a eventual participação do Brasil em Forças ou Operações de Paz da ONU ou da OEA. Somente por meio dela seria possível identificar com clareza e objetividade as vantagens e desvantagens de determinada participação sob os ângulos tanto militar como diplomático, para que se pudesse chegar à conclusão que melhor atendesse aos interesses globais do país. Outra lacuna que reputo grave é a completa ausência do MRE dos trabalhos que visam a elaborar a Doutrina Militar Brasileira, já que o emprego mais provável e mais eficaz das Forças Armadas será, cada vez mais, o uso das mesmas em apoio indireto de ações diplomáticas.

perativo nos habilitarmos para ocupar posição adequada no contexto do Pós-Modernismo Militar.[32]

Assim, no caso do Brasil, o importante é buscar determinar as diretrizes para as suas Forças Armadas, partindo da premissa de que nosso país precisa, o quanto antes, empreender as ações adequadas para atingir a condição de núcleo catalisador de potência ascendente. Para isso, por exemplo, considero indispensável que se estude em profundidade nova concepção que se sobreponha às clássicas Hipóteses de Guerra e Hipóteses de Conflito. Apenas para ilustrar esse aspecto, sugiro a idéia de que se adotem Hipóteses de Apoio no Campo Externo - HACE. Elas seriam, mutatis mutandi, o que os Estados Unidos denominam de "Operations Other Than Warfare"- OOTW. Em função dessas HACE, passaríamos a dispor de conceituação moderna e com características eminentemente ativas para o papel e as missões de nossas Forças Armadas. Além disso, se tornaria possível encontrar maior aceitação pela opinião pública do (a meu ver urgentemente necessário) redimensionamento das Forças Armadas brasileiras.

5.3. Setor Empresarial

O setor empresarial brasileiro desempenha papel ainda modesto no Campo Externo, sobretudo no que se refere à sua atuação dentro de conjunto coerente de diretrizes de Política Externa. Para a consecução da meta de levar o Brasil à condição de potência ascendente, é necessário orientar o setor empresarial (tanto privado como público) no sentido de, sem desviar-se de seus objetivos específicos, constituir-se em

[32] Na página do Centro de Estudos Estratégicos da ESG (http://www.esg.br/cee) encontra-se o texto completo de artigo que elaborei sobre esse tema, intitulado "A Defesa Nacional diante do Pós-Modernismo Militar".

elemento complementar dos órgãos diretamente responsáveis pela implementação do Plano de Política Externa.

Assim, o setor empresarial brasileiro precisa:

- desenvolver mentalidade "internacional", em termos de efetiva competitividade;
- compreender a nova realidade geoestratégica;
- adotar espírito "comunitário" e, por extensão, "nacionalista" (entendendo-se essas duas expressões no sentido em que caracterizam o Japão e a Alemanha), e
- participar do planejamento da Política Externa e coordenar-se com o setor governamental (especialmente o Itamaraty) na sua implementação.

Sem reabrir aqui o debate sobre privatização, considero indispensável que o Governo Federal, precipuamente através de órgão colegiado presidido pelo Itamaraty, exerça coordenação efetiva e continuada da atuação internacional das maiores empresas estatais. Naturalmente, se não fosse por outras razões, esta já bastaria para se considerar um grave erro estratégico a privatização da CVRD. Restam, entre outras entidades de grande valor estratégico, a PETROBRÁS e o Banco do Brasil, que conseguiram escapar da tentativa de inclusão no programa indiscriminado de privatização do Governo Fernando Henrique Cardoso.

6. Linhas Mestras para a Política Externa do Brasil no Limiar do Século XXI

Evidentemente, a definição das linhas mestras pelas quais deverá ser orientada a Política Externa do Brasil no início deste século XXI é

tarefa para longos e detalhados estudos e debates, em grupos selecionados de especialistas em diferentes disciplinas. Portanto, tudo que posso fazer aqui é indicar, sem pretensão de esgotar a questão, as providências que julgo mais urgentes para proporcionar o embasamento sólido para aqueles trabalhos.

Vou examinar separadamente as providências que a meu ver se impõem nos âmbitos institucional, do planejamento e operacional.

No **âmbito institucional** é preciso "reconstruir" o Serviço Exterior Brasileiro, em especial reformulando suas Carreiras e Quadros e reestruturando as unidades da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (SERE) e a rede de Missões Diplomáticas e Repartições Consulares. Essa restruturação deve contemplar, entre outras providências urgentes, a criação de um (verdadeiro) órgão de planejamento, preferentemente ocupando dependências nas antigas instalações do Itamaraty, a fim de preservá-lo das rotinas diárias da SERE. Esta "reconstrução" abrange a criação de um Serviço de Inteligência do Exterior, nos moldes do que existiu até 1988.

Já é tempo de se abandonarem preconceitos altamente nocivos sobre a atividade de inteligência. Independentemente dos esforços por se estruturar a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, considero indispensável a criação de um "Centro Coordenador de Inteligência", sempre dirigido por Embaixador de carreira e diretamente subordinado ao Presidente da República.[33]

[33] Para que o "Centro Coordenador de Inteligência" (CCI) desempenhe corretamente suas funções, é fundamental que suas atribuições sejam definidas de forma a impedir que possa, mesmo não-intencionalmente, interferir nas esferas de competência específica dos Ministérios e outros órgãos federais. Além disso, devendo prestar assessoramento imediato ao Presidente da República, precisa estar insula-

Como assinalei anteriormente, o redimensionamento das Forças Armadas deve incorporar o conceito de "Hipóteses de Apoio no Campo Externo". Essa providência cabe, naturalmente, ao Ministério da Defesa, mas a participação do Itamaraty é essencial para assegurar-lhe eficácia.

No **âmbito do planejamento**, a primeira ação consiste em elaborar o Plano de Política Externa — PPE — em função da definição das áreas estratégicas prioritárias, subsidiárias e eventuais.

Finalmente, é mister redefinir as atribuições constitucionais dos poderes da República no que se refere ao Campo Externo, visando ao mesmo tempo a preservar os requisitos do processo democrático e a eliminar os dispositivos que induzem interferências político-partidárias na formulação e implementação da Política Externa.

No **âmbito do planejamento**, a primeira ação consiste em elaborar o Plano de Política Externa — PPE — em função da definição das áreas estratégicas prioritárias, subsidiárias e eventuais. Para a elaboração desse Plano terá de ser obtido o concurso de todos os setores, tanto públicos como privados, que tenham (ou devam ter) participação no relacionamento internacional do Brasil.

A seguir, deve-se elaborar o Plano de Ação Diplomática, — PAD — à luz do Plano de Política Externa, mantendo-o permanentemente

do das pressões do campo interno e dos interesses orgânicos dos componentes da estrutura nacional de inteligência. Por outro lado, a atuação do Brasil como potência ascendente requer atribuir-se enorme relevância ao Campo Externo. Por todos esses motivos, julgo da maior importância prever-se institucionalmente que sua direção caiba a Embaixador de carreira, tomadas todas as precauções para que sua escolha seja fruto, ela própria, de critérios objetivos e apolíticos.

atualizado à medida em que se implementem os Programas específicos.

No **âmbito operacional**, combinando as áreas estratégicas e as geoestratégicas, urge obter, no que se refere ao Campo Externo, a complementação para a elaboração e execução de projetos e programas relativos a energia convencional (com fontes renováveis ou não), nuclear e inovadora.

Simultaneamente, é preciso que o Brasil participe ativamente na elaboração e execução de projetos e programas de obtenção de tecnologias de ponta, bem como atuar como "linha auxiliar" do programa nacional de ensino. Isso é indispensável para proporcionar ao país as condições mínimas para poder inserir-se nas formas de atuação típicas da Terceira Revolução Industrial.

O PAD tem de ser formulado de modo a implementar programas de curto, de médio e de longo prazos para o desenvolvimento do comércio exterior (inclusive nos setores de serviços e invisíveis), aumento da captação de investimentos produtivos e estabilização dos compromissos financeiros no exterior.[34]

Tendo em vista o papel que propugno para o Brasil de ser o núcleo catalisador de potência ascendente, dentro do PAD devem ser le-

---

[34] Seriam assim, por exemplo, corrigidas as distorções introduzidas na atividade de promoção comercial. Não se ocuparia o MRE apenas de tarefas rotineiras, muitas das quais talvez só devam ser realizadas pelo Itamaraty em casos especiais. Essas tarefas abrangem, usualmente, identificação de mercados novos, acompanhamento e apoio à manutenção e expansão de mercados já explorados e estímulo ao crescimento do intercâmbio comercial em ambos sentidos. Deve-se manter estreita e permanente coordenação com os setores empresariais, não só para a formulação de linhas de ação como também para estruturar esquemas de partilha de custos com as empresas, tomadas todas as precauções para evitar quaisquer formas de corrupção ou deturpação.

vados a cabo programas coordenados de ampliação e aprofundamento do relacionamento com os países situados nas áreas geoestratégicas definidas.

Com a liderança do Itamaraty e a colaboração, onde couber, de outros órgãos nacionais, cumpre reequacionar a participação e a atuação do Brasil nos organismos multilaterais, em função da avaliação objetiva da relação custo-benefício (à luz, naturalmente, dos Objetivos de Política Externa).

Diante da crescente utilização das chamadas "causas nobres", conjugadas com as "novas idéias" e as conceituações pós-modernas de defesa dos CPEs e outros países tecnificados, precisamos empreender ações coordenadas, tanto defensivas como ofensivas.

7. Conclusão

Ninguém questiona a afirmação de que "o Mundo encolheu" em conseqüência do avanço tecnológico. Poder-se-ia até debater sobre a relatividade do conceito de "Mundo" em termos da história da Humanidade, mas em termos práticos o relevante é constatar que as características do mundo atual dão primazia absoluta ao relacionamento internacional para a formulação adequada do planejamento nacional de qualquer país. Além disso, as características sem precedentes da "Terceira Revolução Industrial" exigem rapidez e acuidade no equacionamento das diretrizes da ação governamental e empresarial.

Ninguém questiona a afirmação de que "o Mundo encolheu" em conseqüência do avanço tecnológico.

O Brasil Colônia sofreu as conseqüências da incapacidade da metrópole de adaptar-se às exigências da Primeira Revolução Industrial.

O Brasil Império empreendeu com lentidão a reestruturação da economia nacional e, talvez por isso, induziu a mudança institucional de 1889.

O Brasil República também foi lento e inconstante na adoção de políticas modernizantes.

Em todas essa etapas, o ritmo das alterações que ocorriam no mundo permitia alcançar, embora com atraso, resultados aceitáveis em termos de bem estar nacional. Na fase histórica em cujo limiar nos encontramos, porém, a velocidade com que se ampliam os efeitos das inovações tecnológicas não permite demoras.

A busca da modernidade deixou de ser expressão de uso retórico.

A inserção do país no chamado Primeiro Mundo não é mais apenas uma das opções de política governamental.

Ambas são imperativas e urgentes.

Ambas requerem a formulação e a implementação de Política Externa adequada às condições novas, fruto da radical transformação dos parâmetros econômicos pela revolução científico-tecnológica e do quadro geopolítico pós-Guerra Fria, em que se inserem as formulações decorrentes da Revolução em Assuntos Militares.

É também indispensável rever certos conceitos e concepções tradicionais, bem como equacionamentos que as circunstâncias dessa nova etapa histórica tornaram obsoletos. As mudanças radicais na conjuntura mundial exigem revisão igualmente radical das formas pregressas de comportamento internacional. Os novos cenários que se abrem diante de todas as Nações constituem desafios e promessas de produtiva coo-

peração entre parceiros que se respeitem. Cabe a nós enfrentar esses desafios para concretizar essas promessas.

Assim, por exemplo, o Brasil precisa abandonar a postura passiva tradicional de país pacífico por definição para passar a ser um país dinamicamente pacífico. Não se trata de mero jogo semântico, pois essa mudança de fato requer a aplicação eficaz do Poder Nacional no Campo Externo, num exercício que será característico das potências ascendentes.

Vale recordar aqui o pensamento de Lucius Anneus Seneca, estadista romano do Século I A.D.: "Não é porque as coisas são difíceis que não ousamos. Porque não ousamos é que as coisas se tornam difíceis."

A interação internacional inspirou muitas máximas. Duas delas são especialmente pertinentes no contexto desta exposição.

A primeira visa a desfazer ilusões quanto a um ordenamento internacional, sem dúvida desejável, mas que não corresponde à realidade da conjuntura mundial:

O que uma Nação não for capaz de defender por seus próprios meios, nenhum organismo internacional defenderá.

A última foi-me inspirada por uma idéia basilar da Arte da Guerra, segundo a qual "toda nação tem um exército em seu território – o seu ou o de outra". Por conseguinte, não devemos esquecer que

A Nação que não traçar seu próprio rumo o terá traçado por outra.

Resumo

Assimetria do processo de globalização

Terceira Revolução Industrial - alterou radicalmente os termos relativos da riqueza nacional.

Substituição das "vantagens naturais" (recursos naturais, posição geográfica) pelas "vantagens criadas pelo homem" (tecnologias de alta sofisticação).

Novas concepções sobre Defesa - em função da globalização e dos avanços científico-tecnológicos (países tecnificados e CPEs).

Necessidade de conformação de potências ascendentes.

Brasil - núcleo para formação de potências ascendentes.

Posicionamento geopolítico do Brasil:

- falta de verdadeiro plano nacional de governo;
- posicionamento geopolítico e geoestratégico - comprometido por fatores endógenos e exógenos;
- decisões políticas acarretam comprometimento da integridade territorial e soberania nacional;
- perda e deturpação de valores éticos.

Política externa, estratégia externa e geoestratégia

Conceito Diretor e Diretrizes de Política Externa - Brasil não possui atualmente.

Planejamento Estratégico Externo e Geoestratégico - diretrizes de Política Externa + meios de implementação.

Plano de Ação Diplomática - elementos:

- Definição dos Programas específicos;
- Cronograma Básico de consecução dos Objetivos de cada Programa;
- Alternativas contingenciais;
- Alocação dos recursos disponíveis;
- Reajustamento da estimativa dos recursos necessários e cronograma de disponibilidade dos recursos adicionais.

Equacionamento estratégico para o século XXI no Campo Externo

Premissas:

- limitações à ampliação do Poder Nacional do Brasil;
- comportamento dos EUA é condicionante primordial do planejamento estratégico do Brasil;
- relacionamento do Brasil com Japão e UE deve ser desenvolvido até o limite máximo compatível com o melhor nível possível do relacionamento com os EUA;
- Brasil precisa desempenhar seu papel de catalisador para formação de potência ascendente.

Áreas estratégicas:

- energia - Brasil precisará recorrer a fontes energéticas adicionais fora do seu território;
- conhecimento - problema de ensino no Brasil atingiu proporções calamitosas;

- mercados - necessidade de assegurar acesso a mercados supridores e consumidores.

Áreas geoestratégicas - hierarquização de áreas em prioritárias, subsidiárias e eventuais.

Áreas prioritárias - 3 CPEs, América do Sul e a bacia do Atlântico Sul.

Áreas subsidiárias - China e Sudeste Asiático; Federação Russa (e CEI); Índia; América Setentrional (exceto os EUA); América Central e América Caribenha; Austrália (com Nova Zelândia e Pacífico Sul).

Áreas eventuais - Europa Oriental, Europa Balcânica, África Oriental (exceto Moçambique), África setentrional ou Mediterrânea.

Instrumentos de ação no Campo Externo

- Serviço Exterior Brasileiro - necessita reconstrução;
- Forças Armadas - mecanismos ágeis para assegurar a permanente ligação rotineira entre as forças Armadas e o Itamaraty;
- Setor empresarial - precisa desenvolver mentalidade "internacional"; compreender a nova realidade geoestratégica; adotar espírito "comunitário" e, por extensão, "nacionalista" e participar do planejamento da Política Externa e coordenar-se com o setor governamental.

Linhas Mestras para a Política externa do Brasil no Sec. XXI

No âmbito institucional:

- "Reconstrução" do Serviço Exterior Brasileiro;
- criação de um Centro Coordenador de Inteligência;

- trabalho de adaptação da RAM e adoção do conceito de "Hipóteses de Apoio no Campo Externo - HACE";
- redefinição das atribuições constitucionais.

No âmbito do planejamento:

- Plano de Política Externa - PPE;
- Plano de Ação Diplomática - PAD.

No âmbito operacional:

- complementação no Campo Externo para elaboração / implementação de projetos e programas relativos às áreas estratégicas;
- ampliação e aprofundamento do relacionamento com os países das áreas geoestratégicas definidas (nos graus pertinentes de intensidade);
- re-equacionamento da participação nos organismos internacionais;
- re-exame da adesão a determinados acordos, tratados e mecanismos;
- ações coordenadas (defensivas e ofensivas) ante as chamadas "causas nobres";
- acompanhamento permanente de "novas idéias".

Conclusão

- as mudanças radicais na conjuntura mundial exigem revisão igualmente radical das formas de comportamento internacional.
- os novos cenários que se abrem diante de todas as Nações constituem desafios e promessas de produtiva cooperação entre parceiros que se respeitem.
- cabe a nós enfrentar esses desafios para concretizar essas promessas.